



**Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope pod nazivom
„Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”**

PREDLOZI REFORME VANSUDSKIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA NA KOSOVU

**zasnovani na ekspertizi koju je sačinio g. Jeremy McBride na osnovu istraživanja koja su sproveli
konsultanti: gđa Gülcen Yeröz, g. Arben Hajrullahu, gđa Natyra Avdiu i g. Bardhyl Hasanpapaj**

Decembar 2013. godine

* Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN i Mišljenjem MSP o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne obavezuju Savet Evrope ili Evropsku Uniju na odgovornost.

*Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava
Savet Evrope
www.coe.int*

*© Savet Evrope, 2013
Štampano u Kosovo u 2014*

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA	3
ANALITIČKI REZIME.....	5
1. UVOD.....	6
2. METODOLOGIJA	7
3. POSTOJEĆE STRUKTURE U OBLASTI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA.....	8
4. RAZVOJ SEKTORSKE POLITIKE	14
5. SPROVOĐENJE	21
6. PROMOVISANJE I UNAPREĐENJE.....	25
7. ZADOVOLJENJE POVREDE PRAVA	28
8. NADZOR.....	35
9. PODNOŠENJE IZVEŠTAJA	43
10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	47
Prilog I Mišljenje o Zakonu br. 03/L-195 o zaštitniku građana (ombudsmanu) i o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana	64
Prilog II: Mišljenje o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti	85
Prilog III: Mišljenje o Nacrtu zakona o zaštiti od diskriminacije	118
Prilog IV: Agenda Prve misije za procenu stanja na Kosovu (17. jun - 5. jul 2013)	136
Prilog V: Agenda Druge misije za procenu stanja na Kosovu (22-26 jul 2013)	158
Prilog VI: Agenda okruglog stola 4. oktobra 2013.	163

SPISAK SKRAĆENICA

Engleski	Srpski	ZVANIČNI NAZIV
AGE	ARR	Agencija za rodnu ravnopravnost
AoK	SK	Skupština Kosova
OGG	KDU	Kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake prilike i nediskriminaciju
CC	US	Ustavni sud
CCC	KSZ	Konsultativni savet za zajednice
CoE	SE	Savet Evrope
CSO	OGD	Organizacija (organizacije) građanskog društva
DCMAC	ZPSOZ	Zamenik predsednika skupštine opštine za zajednice
DM	ZPO	Zamenik predsednika opštine za zajednice
EPAP	APEP	Akcioni plan za implementaciju evropskog partnerstva
EUO/EUSR	EUK/SPEU	Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU na Kosovu
HRU	JLJP	Jedinica (jedinice) za ljudska prava
IOBCSK	NNODUK	Nezavisni nadzorni odbor za državnu upravu Kosova
KAS	ASK	Agencija za statistiku Kosova
KPGE	KPRR	Kosovski program za rodnu ravnopravnost
LO	PSKP	Pravna služba pri Kabineta premijera
LPSC	LOJB	Lokalni odbor za javnu bezbednost
MCR	MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
MCSC	OSBZ	Opštinski savet za bezbednost zajednica
MEI	MEI	Ministarstvo za evropske integracije
MEST	MONT	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MFA	MIP	Ministarstvo spoljnih poslova
MIA	MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MLSW	MRSZ	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
MLGA	MLU	Ministarstvo za lokalnu upravu
MOCR	OKZP	Opštinske kancelarije za zajednice i povratak
MoH	MZ	Ministarstvo zdravlja
MoJ	MP	Ministarstvo pravde
MPA	MJU	Ministarstvo javne uprave
MKSF	MKBS	Ministarstvo za kosovske bezbednosne snage
MWGR	ORGP	Opštinska radna grupa za povratak

OCA	KPZ	Kancelarija za pitanja zajednica
OGE	PRR	Službenik za rodnu ravnopravnost
OGG	KDU	Kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake prilike i nediskriminaciju
OHCHR	OHCHR	Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava
OIK	IZG	Institucija zaštитника građana
OLC	KPJ	Kancelarija poverenika za jezike
OLSS	KPUP	Kancelarija za pravne usluge i pomoć
OP	KP	Kabinet predsednika
OPM	KPV	Kabinet premijera (predsednika vlade)
OSCE	OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OSP	KSP	Kancelarija za strateško planiranje
PAR	RJU	Reforma javne uprave
SAPHR	SAPLJP	Strategija i akcioni plan za ljudska prava Republike Kosovo za period 2009–2011. godine
UNDP	UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UNMIK	UNMIK	Misija privremene uprave UN na Kosovu

ANALITIČKI REZIME

Ovaj izveštaj razmatra postojeće vansudske aranžmane zaštite ljudskih prava kako bi se razjasnio odnosno pojednostavio institucionalni okvir i povećala njegova efikasnost. Metodologija izveštaja sastoji se od proučavanja spisa i analize postojećih zakonskih propisa i strukture, prethodno obavljenih konsultacija u opštinama i delimičnih procena kapaciteta i efikasnosti vansudskih struktura za ljudska prava.. Izveštaj je pripremljen uporedo sa još tri ekspertize (te stručne procene su date u prilogu) o postojećim zakonskim propisima i nacrtima koji se odnose na Instituciju zaštitnika građana Kosova, rodnu ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije. Postojeće strukture su prvo objašnjene, a potom analizirane u odnosu na šest zasebnih, ali uzajamno povezanih aktivnosti u zaštiti i obezbeđenju ljudskih prava, a to su razvoj sektorske politike, sprovođenje, promovisanje, zadovoljenje povrede prava, nadzor i izveštavanje. Kod svake od navedenih aktivnosti izveštaj daje osvrt na konkretnе odgovorne institucije, proučava šta su postigle i koje su manjkavosti u njihovom radu. U zaključku Izveštaja izneta je opšta procena problema koji utiču na postojeće strukture – koji se, u suštini, odnose na kapacitet, poverenje, usredsređenost i jednostavnost – i dat je niz preporuka za rekonfiguraciju struktura i njihovih nadležnosti.

1. UVOD

1. Na zahtev Pravne službe pri Kabinetu premijera Kosova (PS), decembra 2012. godine Savet Evrope doneo je Mišljenje (Mišljenje Saveta Evrope) o Nacrtu uredbe o mehanizmima za saradnju, koordinaciju, monitoring, izveštavanje, zaštitu i unapređenje ljudskih prava (u daljem tekstu: Nacrt uredbe). To mišljenje pripremljeno je u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope pod nazivom „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu” (u daljem tekstu: Zajednički projekat).
2. Mišljenje Saveta Evrope utvrđuje da je bilo manjkavosti u smislu fokusa, domaćaja i svrhe Nacrtu uredbe i preporučuje da se obavi temeljita analiza postojećih vansudskih struktura za ljudska prava pre no što se preduzmu bilo kakvi dalji koraci na planu njihovog razvoja. PS je prihvatile taj pristup, a podržao ga je i Upravni odbor Zajedničkog projekta, koji je Zajedničkom projektu stavio u zadatak da pruža aktivnu podršku tom procesu u granicama svojih operativnih i fiskalnih kapaciteta.
3. U skladu s tim mandatom, odlučeno je da se, uz lokalnu i međunarodnu pomoć, preispitaju jake i slabe strane vansudskih aranžmana koji se odnose na ljudska prava kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, da bi se mogao uboљićiti predlog reforme kojim bi se ne samo razjasnio ili pojednostavio institucionalni okvir već bi doveo i do jačanja njegove efikasnosti. Sem toga, ocenjeno je primerenim da se ta analiza poveže sa davanjem stručnih zaknodavnih ocena Zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana, Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana iz jula 2013, Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti i Nacrtu zakona o zaštiti od diskriminacije, da bi se obezbedilo da strukture koje će biti korišćene za sprovođenje tih zakona budu na odgovarajući način prilagođene predloženim reformama.
4. Ovaj izveštaj predstavlja rezultat analize postojećih vansudskih aranžmana koji se odnose na ljudska prava. Naredno poglavljje objašnjava usvojenu metodologiju, dok potonje poglavlje daje prikaz delokruga delovanja i odgovornosti različitih vansudskih struktura koje sada postoje. Potom sledi još šest poglavlja koja se naizmenično bave različitim elementima aktivnosti koje preduzimaju vansudske strukture u smislu ljudskih prava, analize nadležnih institucija, i uspeha i nedostataka u njihovom radu. Tih šest elemenata su razvoj sektorske politike, sprovođenje, promovisanje, zadovoljenje povrede prava, nadzor i podnošenje izveštaja, tim redom. Iako se tretiraju kao zasebne aktivnosti, Izveštaj konstatiše da postoji neizbežno preklapanje između njihovih različitih aspekata. Međutim, odluka da se svaki elemenat razmotri zasebno doneta je da bi omogućila analizu različitih jakih i slabih strana pojedinačnih vansudskih struktura u odnosu na šest pomenutih tema, ne bi li se one same jasnije identifikovale.
5. Po završetku tih poglavlja sledi poslednje poglavlje u kome su navedeni zaključci do kojih smo došli i u kojem se daju preporuke u pogledu reformi koje smatramo neophodnima u svetu tih zaključaka da bi se stvari pojednostavile i da bi se povećala efikasnost vansudskih struktura za ljudska prava, naročito putem jačanja fokusa pojedinačnih činilaca uz istovremeno promovisanje veće integracije među njima u obavljanju uloga koje su im poverene. Uz izveštaj su kao prilog date zakonske ekspertize koje se odnose na Zakon o zaštitniku građana i tri nacrti zakona, kao i agende više misija procene koje su bile organizovane u toku pripreme ovog izveštaja i rada na ekspertizama, i agenda sa okruglog stola na kome je razmatrana preliminarna verzija ovog izveštaja.

2. METODOLOGIJA

6. Pod rukovodstvom jednog višeg međunarodnog eksperta¹, dva tima međunarodnih i lokalnih eksperata bila su zadužena za formulisanje predloga institucionalne reforme² i za pripremu stručne analize (ekspertize) zakonskih propisa u oblasti ljudskih prava.³ Ta dva tima radila su od juna do avgusta uz blisku saradnju i razmenu prikupljenih informacija (kao što su sažeci intervjua, analize, izveštaji i drugi materijal) i uzajamno analiziranje i komentare na preporuke, kad god bi bili neophodni. Tim koji je bio zadužen za ekspertizu zakona počeo je da radi tri nedelje nakon što je počeo da radi tim koji se bavio predlogom reforme, da bi mogao da uzme u obzir preliminarne zaključke i preporuke tog drugog tima.
7. Metodologija u izradi predloga opšte reforme sastojala se od sledećih elemenata:
 - **Pregled dokumentacije i analiza** postojećih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na ljudska prava sa stanovišta njihove efikasnosti u uređenju postojećih struktura za ljudska prava na Kosovu, uzimajući u obzir posao koji je već obavljen u sklopu Projekta;
 - **Prethodne konsultacije u opštinama** sa nizom kratkih pitanja koja su eksperti unapred spremili za jedinice za ljudska prava i opštinsko rukovodstvo (za predsednika ili zamenika predsednika opštine) u vezi funkcionisanja jedinica za ljudska prava i izazova sa kojima se suočavaju. Ta pitanja su pripremljena i podeljena u saradnji sa terenskim timovima OEBS-a;
 - **Delimične procene** kapaciteta i efikasnosti struktura za ljudska prava na osnovu intervjua i procena na licu mesta njihovih performansi sa svim nadležnim strukturama na centralnom nivou i reprezentativnog uzorka opština, uključujući suštinski doprinos OEBS-a.
8. Eksperti zaduženi za zakonsku ekspertizu uzeli su u obzir relevantne zaključke drugih međunarodnih aktera i nalaze Saveta Evrope rezimirane u izveštajima koji su ranije objavljeni, kao i zaključke o razvoju predloga reforme, kao i druge ocene zakonskih propisa koji su predmet analize. Pored toga, eksperti su krenuli na studijske obilaske po Kosovu tokom kojih su imali prilike da se sastanu s relevantnim akterima u oblasti ljudskih prava.
9. Pripremu ovog izveštaja i svih ekspertiza koordinisao je viši međunarodni ekspert.
10. Preliminarna verzija ovog izveštaja bila je predmet diskusija na okruglom stolu održanom 4. oktobra, na kome su učestvovali službenici sa centralnog i lokalnog nivoa, predstavnici građanskog društva i predstavnici međunarodnih organizacija. Izveštaj je završen tek pošto su uzeti u obzir mnogi dragoceni komentari i sugestije dati usmeno u diskusiji na okruglom stolu i naknadno dostavljeni napismeno.

3. POSTOJEĆE STRUKTURE U OBLASTI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA⁴

¹ Jeremy McBride (advokat, Advokatska komora Monckton, London, gostujući profesor na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti i bivši predsednik Naučnog komiteta Agencije Evropske unije za osnovna prava).

² Natyra Avniu (nezavisni konsultant sa bogatim iskustvom u oblasti ljudskih prava, s posebnim težištem na pitanjima antidiskriminacije), Arben Hajrullahu (nezavisni konsultant sa doktoratom iz političkih nauka i bogatim iskustvom u oblasti zaštite ljudskih prava), Bardhyl Hasanpapaj (nezavisni konsultant sa bogatim iskustvom u oblasti javne uprave) i Gülcen Yeröz (nezavisni konsultant sa diplomama iz međunarodnih odnosa i ljudskih prava koja je ranije radila za Misiju OEBS u Albaniji i Misiju OEBS na Kosovu).

³ Jelena Besedić (nezavisni konsultant sa diplomom master studija iz oblasti ljudskih prava i bogatim iskustvom u domenu postkonfliktnog razvoja, uključujući rodna pitanja), Dejan Palić (član Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije i bivši zamenik zaštitnik građana u Hrvatskoj (2004–2013), Jørgen Steen Sørensen (zaštitnik građana u Danskoj i član Evropske komisije za demokratiju putem prava [Venečijanske komisije]) i George Tugushi (član Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja /CPT/ i Komiteta Ujedinjenih nacija za borbu protiv mučenja, i nekadašnji zaštitnik građana u Gruziji).

⁴ Ovo poglavlje počiva na informacijama sadržanim u Mišljenju Saveta Evrope; Komesar za ljudska prava, Izveštaj Specijalne misije na Kosovu komesara za ljudska prava Saveta Evrope, (CommDH(2009)23), (2009); Misija OEBS na

11. Kosovo ima široku lepezu pravosudnih i vansudskih struktura, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, čiji osnovni mandat treba da budu unapređenje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda propisanih Ustavom, zakonima i podzakonskim aktima. Pored tih struktura, postoje i druge institucije i tela, koji treba da budu u stanju da posredno ili neposredno doprinesu izvršavanju različitih obaveza u ostvarivanju propisanih standarda ljudskih prava, na primer, u oblasti dobrog upravljanja, prava manjina i integrisanja rodnog aspekta (*gender mainstreaming*).
12. Ovaj izveštaj odnosi se isključivo na vansudske strukture, ali je i dalje važno neprestano imati na umu pravosudne strukture koje postoje, zato što one predstavljaju ključni deo konteksta u kojem funkcionišu vansudske strukture. Štaviše, postoje slučajevi u kojima vansudske strukture mogu iskoristiti pravosudne, ili mogu pružiti podršku onima koji to žele da učine, što znači da su pravosudne strukture očigledno bitne za način na koji vansudske strukture treba da funkcionišu. Na taj način, vansudske strukture za ljudska prava kao i pravosudne, obavljajući funkcije koje su im poverene istovremeno mogu odigrati važne, međusobno dopunjajuće uloge.
13. Pravosudne strukture sastoje se od redovnih sudova – sa nadležnošću u domenu parničnog, krivičnog i javnog prava i delovanjem koje može ukupno uzev uticati na uživanje ljudskih prava, ali istovremeno može biti i sredstvo za obezbeđivanje tih prava – i od Ustavnog suda (US).⁵
14. Sistem redovnih sudova sastoji se od Vrhovnog suda, kao najviše sudske instance, uključujući Apelaciono veće Kosovske agencije za imovinu i Specijalno veće Vrhovnog suda, potom od apelacionih sudova, sedam osnovnih sudova i dvadeset ogranaka osnovnih sudova širom Kosova.⁶
15. Nadležnost Ustavnog suda je dvostruka. Prvo, on je nadležan da odlučuje o usklađenosti nekog zakona, ukaza, uredbe i statuta opštine sa Ustavom na zahtev Skupštine Kosova, predsednika Republike, Vlade i Institucije zaštitnika građana Kosova (IZG)⁷. Sem toga, US može da odlučuje o pitanjima u vezi sa izborima, vanrednim situacijama, referendumima i ugovorima (na zahtev Skupštine Kosova, predsednika Republike i Vlade),⁸ o ustavnosti zakona ili akata koji se tiču opština (na zahtev opštine)⁹, o ustavnosti zakona u roku od osam dana po njihovom usvajanju (na zahtev deset ili više poslanika Skupštine Kosova),¹⁰ o navodima o teškim kršenjima Ustava od strane predsednika (na zahtev 30 ili više poslanika Skupštine Kosova),¹¹ o slučajevima navodnog kršenja ustavom zagarantovanih prava i sloboda od strane državnih organa u kojima

Kosovu „Ostvari svoja prava!” Katalog pravnih lekova i vidova pomoći za pripadnike zajednica (datum nije preciziran); Kancelarija za pitanja zajednica, Godišnji bilten – Projekti i aktivnosti u 2012. (datum nije preciziran); kao i u relevantnim zakonskim aktima koji su navedeni u narednim stavovima.

⁵ Ima 61 zaposleno lice.

⁶ Zakon br. 03/L-199 o sudovima, (2010) i njegove izmene i dopune Zakonom br. 04/L-171, (2012). Od 4. januara 2013. sistem sudova na Kosovu je restrukturisan. Vidi novu Uredbu o unutrašnjoj organizaciji sudova, http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/REGULATION ON INTERNAL ORGANISATION OF THE COURTS and Decion 40 27075_9.pdf kao i izveštaj Sudskog saveta Kosova (SSK) „Statistika redovnih sudova – prvo tromeseče 2013.”, str. 2, <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/RAPORTI-I-PERGJITHSHEM-TREM-I-2013 ANGLISHT 769601.pdf> (oba sajta posećena 2. novembra 2013). Prema izveštaju SSK Statistika redovnih sudova – prvo tromeseče 2013”, str. 3, <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/RAPORTI-I-PERGJITHSHEM-TREM-I-2013 ANGLISHT 769601.pdf> (sajt posećen 2. novembra 2013), postoji 345 sudija i 1.437 članova sudskega osoblja, kao i 561 državni tužilac, i 24 zaposlena lica u Kosovskom pravosudnom institutu.

⁷ Član 113. stav 2. Ustava.

⁸ Član 113. stav 3. Ustava.

⁹ Član 113. stav 4. Ustava.

¹⁰ Član 113. stav 5. Ustava.

¹¹ Član 113. stav 6. Ustava.

mu se obrate pojedinci nakon što su iscrpli sve ostale pravne lekove utvrđene zakonom¹² i u sporu u sudskom postupku koji se tiče ustavnosti nekog zakona (koji prosledi nadležni sud).¹³

16. Dijapazon vansudskih struktura koje se bave ljudskim pravima znatno je širi od dijapazona pravosudnih. Njihove uloge kreću se od razvoja sektorske politike, preko sprovodenja i promovisanja, praćenja, zadovoljenja povrede prava do podnošenja izveštaja. Po pravilu, svaka struktura ima više od jedne navedene uloge.
17. Samo se približno može izračunati broj zaposlenih u raznim vansudskim institucijama za ljudska prava, ali čak ni ta aproksimacija ne mora nužno odraziti sveukupnost svih onih koji se stvarno bave tim poslom. Posebno treba imati na umu da brojevi koje dobijamo u radu na terenu ili se navode u izveštajima ne znače da su sva ta lica prevashodno angažovana na obavljanju poverenih dužnosti (što je uočeno na primeru jedinica za ljudska prava). Sem ako nije izričito rečeno, brojevi navedeni u fusnotama za zaposlene u konkretnim dole pomenutim telima, preuzeti su iz Konsolidovanog budžeta Kosova za 2013. godinu.¹⁴
18. Od svih tih struktura, kao strukture sa potencijalno najbitnijim ovlašćenjima mogu se smatrati Institucija zaštitnika građana (IZG), Kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake prilike i nediskriminaciju (KDU) i Agencija za rodnu ravnopravnost (ARR). Međutim, od te tri institucije, nezavisna je samo IZG, dok preostale dve funkcionišu u sklopu Kabineta premijera (KPV).
19. IZG ima ovlašćenja utvrđena Ustavom i zakonom, a to su da prati, brani i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili neregularnih činjenja ili nečinjenja javnih organa. Ona sprovodi istrage, objavljuje izveštaje ili kroz medije ukazuje na postojanje problema, pruža pravne usluge i bavi se javnim zastupanjem ljudskih prava.¹⁵ Takođe, rešava po pojedinačnim predstavkama koje se dostavljaju direktno u kancelariju zaštitnika građana, a takođe može nezavisno povesti istragu i bez primljene pritužbe ili predstavke (tj. *ex officio*, po službenoj dužnosti). Ako u toku raznih istraga koje vodi utvrdi da je povređeno neko ljudsko pravo, IZG može da potraži pravni lek kroz mnoštvo različitih kanala, npr. može da preporuči vlastima da preduzmu određene radnje, ili da posreduje u sporovima između podnosioca predstavke i vlasti. U ekstremnim slučajevima, IZG je ovlašćena da podnese zahtev za privremenu meru da bi obezbedila zaštitu podnosioca predstavke. Da bi se svima omogućio pristup IZG, uključujući pripadnike zajednica koje nisu većinske, njeni pravnici redovno obilaze opštine, zatvore i pritvorske jedinice.¹⁶ Pored toga, kao što je već rečeno, IZG može tražiti da Ustavni sud odluči o ustavnosti nekog zakona, ukaza, uredbe ili opštinskog akta.
20. KDU je, kako je već rečeno, osnovana u sastavu KPV¹⁷ i ima revizionu i savetodavnu ulogu u odnosu na rad Vlade u četiri oblasti izričito naznačene u njenom nazivu.¹⁸ Kancelarija ima ulogu i na planu izgradnje kapaciteta i javnog zastupanja, što joj omogućuje da uspostavi dodatne mehanizme, organizuje javne kampanje za unapređenje svesti i sarađuje sa građanskim društvom. Pored toga, KDU treba da obavlja ulogu Sekretarijata i Jedinice za koordinaciju za razna Vladina tela i mehanizme, i da služi kao sekretarijat za veći broj nacionalnih odbora i

¹² Član 113. stav 7. Ustava.

¹³ Član 113. stav 8. Ustava. Pored toga, predsednik Skupštine Kosova mora da podnese na uvid (Ustavnom суду) predloženi ustavni amandman pre no što isti bude usvojen na Skupštini, kako bi se osiguralo da predloženi amandman ne umanjuje prava i slobode garantovane u Poglavlju II Ustava; član 113. stav 9. Pored toga, Ustavni sud može pokrenuti postupak i na zahtev zamenika predsednika Skupštine opštine za zajednice; vidi stav 32. Nadležnost Ustavnog suda bliže je uređena Zakonom br 03/L-121 o Ustavnom суду, (2008).

¹⁴ <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Budget%20of%20Kosovo%202013.pdf>

¹⁵ Ima 55 zaposlenih.

¹⁶ Članovi 132–135. Ustava; Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana, (2010).

¹⁷ Ima 633 zaposlena lica.

¹⁸ Sastoje se od direktora i još sedam zaposlenih.

saveta u oblasti zaštite ljudskih prava i dobrog upravljanja,¹⁹ iako se svi oni ne sastaju često. Uloga KDU takođe obuhvata odgovornost za davanje smernica za rad jedinica za ljudska prava (JLJP), kako na centralnom, tako i na opštinskom nivou.²⁰

21. ARR, još jedno telo pod pokroviteljstvom KPV, zaduženo je za nadzor nad sprovođenjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti, razvoj i predlaganje sektorske politike institucijama na centralnom nivou, kao i za vođenje kampanja za podizanje nivoa svesti da bi se obezbedila rodna ravnopravnost i rodna zastupljenost.²¹ Direktorka ARR ujedno predsedava Međuministarskim savetom za rodnu ravnopravnost, sastavljenom od službenika za rodnu ravnopravnost (PRR) iz svih ministarstava. Taj savet ovlašćen je da prati sprovođenje Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost (KPRR) i daje preporuke na nacrte zakona koji utiču na rodnu ravnopravnost.²²
22. Pored navedena tri tela, postoje i mnoge druge strukture angažovane u oblasti ljudskih prava.
23. Jedinice za ljudska prava (JLJP) osnovane su u većini ministarstava²³ i opština²⁴ i nadležne za izradu i sprovođenje sektorskih politika i aktivnosti, uz istovremeno vršenje nadzora nad pravilnom primenom zakona da bi se obezbedili unapređenje i zaštita ljudskih prava. Neke od tih jedinica služe i kao kontakt osobe (*focal points*) za podnošenje pritužbi građana i poverenika, kao i za organizovanje aktivnosti koje doprinose podizanju svesti javnosti o ljudskim pravima.
24. Međutim, u skladu sa tekućom reformom javne uprave (RJU), Vlada je nedavno donela uredbu prema kojoj se unutrašnja organizaciona shema ministarstava standardizuje na način koji omogućuje da pri ministarstvima ostanu samo kabinet ministra, kabinet generalnog sekretara,

¹⁹ Savet za zaštitu i pravdu za decu, Međuministarski savet za prava dece, Međuministarska grupa za borbu protiv korupcije, Nacionalni savet za osobe sa invaliditetom, Nacionalni savet za saradnju Vlade i građanskog društva, Upravni odbor za nadzor nad sprovođenjem Akcionog plana za lica sa invaliditetom, Radna grupa za proglašenje znakovnog jezika zvaničnim jezikom na Kosovu, Radna grupa za nadzor i procenu Strategije i Akcionog plana za prava dece i Radna grupa za nadzor nad implementacijom Konvencije o pravima deteta.

²⁰ KDU je osnovao UNMIK Uredbom br. 19/2001 o izvršnom ogranku privremenih institucija samouprave na Kosovu, (2001), i Uredbom UNMIK br. 15/2005, (2005) o izmenama i dopunama te uredbe. Sve donedavno ta kancelarija je nosila naziv „Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednakе prilike i rodna pitanja”, i bila je ovlašćena i za pružanje pomoći u razvoju sektorske politike u domenu rodna ravnopravnost. Ta oblast sada spada u odgovornost Agencije za rodnu ravnopravnost. Vidi Uredbu br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera, kojom su utvrđene nove dužnosti i odgovornosti KDU, (2013).

²¹ 18 zaposlenih lica.

²² ARP je osnovan u februaru 2005. kao „Kancelarija za rodnu ravnopravnost“ u skladu sa Zakonom br. 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, (2004). Kancelarija je transformisana u Agenciju od 1. septembra 2006. godine. Vidi Uredbu br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera, (2013), radi bližeg određenja dužnosti i odgovornosti ARP.

²³ Na osnovu Uputstva premijera br. 04/2007 (2007, čime su potkrepljene ranije odluke iz 2005. godine). Vidi Administrativno uputstvo premijera br. 8/2005 o opisu poslova i zadataka jedinica za ljudska prava (2005), Odeljak 7, gde su bliže utvrđene njihove dužnosti i odgovornosti. Na osnovu razgovora vođenih tokom Prve misije za procenu, može se zaključiti da je u njima zaposleno 51 lice, koja su raspoređena na sledeći način: Ministarstvo finansija – Kancelarija za ljudske resurse: 4; Ministarstvo javne uprave: 5 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja – Kancelarija za ljudske resurse: 3; Ministarstvo trgovine i industrije: nisu budžetski izdvojeni i nema raspoloživih podataka jer su pripadnici JLJP bili na odsustvu); Ministarstvo infrastrukture: 2 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo zdravlja: 4 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo kulture, omladine i sporta: 4 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije: 3 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo rada i socijalne zaštite: 3 (nisu budžetski izdvojeni, a mesto koordinatora nije bilo popunjeno u vreme pisanja ovog izveštaja); Ministarstvo okoline i prostornog planiranja – JLJP: 3; Ministarstvo za zajednice i povratak: 4 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo za lokalnu upravu: 5 (nisu budžetski izdvojeni / Odeljenje za unapređenje ljudskih prava u opštinama); Ministarstvo ekonomskog razvoja: 4 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo unutrašnjih poslova: 3 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo pravde: nisu budžetski izdvojeni i nije se moglo doći do podataka zato što su pripadnici JLJP bili na jednom seminaru u inostranstvu); Ministarstvo spoljnih poslova: nisu budžetski izdvojeni ili ne postoje; Ministarstvo za kosovske bezbednosne snage: 2 (nisu budžetski izdvojeni); Ministarstvo za evropske integracije: nijedno lice posle restrukturiranja (nisu budžetski izdvojeni); i Ministarstvo dijaspore: 2 (nisu budžetski izdvojeni).

²⁴ Osnovano od strane Ministarstva za lokalnu upravu (MLU) Administrativnim uputstvom br. 02/2008 o jedinicama za ljudska prava, (2008), i izmenama i dopunama tog uputstva 01/2011 i 04/2011, (2011). U tim jedinicama zaposleno je 85 ljudi (30 sa punim radnim vremenom i 55 sa skraćenim radnim vremenom (povratne informacije od terenskih timova OEBS na osnovu odgovora na Upitnik o opštinskim jedinicama za ljudska prava).

odeljenja i odseci.²⁵ Kao posledica dejstva te uredbe, nekadašnje strukture „po jedinicama” nestaje iz organizacione sheme ministarstava. Istom uredbom obavezuju se svi organi državne administracije da izrade i dostave nacrt internih propisa o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova Vladi na odobrenje u roku od četiri meseca od njenog donošenja.²⁶ Do danas je, međutim, Vlada odobrila samo pet podzakonskih akata koja su joj dostavila ministarstva.²⁷ Sasvim je verovatno da će zaposleni u JLJP pri ministarstvima biti ili priključeni odeljenjima za ljudske resurse ili će ostati pri kabinetu generalnog sekretara, kao jedno lice (samo koordinator), zavisno od konkretnih potreba svakog ministarstva,²⁸ što ostavlja neizvesnost u pogledu njihove buduće uloge.

25. Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) jeste osnovna centralna institucija kojoj je poveren zadatak razvoja sektorske politike, sprovođenja, nadzora i unapređenja prava zajednica i njihovih pripadnika, uključujući pravo pripadnika tih zajednica na povratak.²⁹
26. Kancelarija za pitanja zajednica (KPZ) u sastavu KPV obavlja koordinatorsku, savetodavnu i promotivnu ulogu kada je reč o svim pitanjima koja se tiču zajednica.³⁰
27. Drugo telo, Konsultativni savet za zajednice (KSZ), funkcioniše kao savetodavni mehanizam u sastavu Kabineta predsednika (KP), čine ga predstavnici zajednica i Vlade, a cilj mu je da unapredi mogućnosti pristupa pripadnika zajednica političkom, ekonomskom i društvenom životu i učešće u njemu.³¹ KSZ služi kao forum na kojem zajednice mogu još u ranoj fazi iznositi svoje komentare na zakonske ili političke inicijative koje bi se mogle odraziti na njih, i stara se da njihova mišljenja budu ugrađena u odgovarajuće projekte i programe.³²
28. Relativno novi mehanizam – Kancelarija poverenika za jezike (KPJ) – osnovan je isključivo u cilju očuvanja, promovisanja i zaštite službenih jezika i jezika u službenoj upotrebi, kao i njihovog ravnopravnog statusa, kao što propisuje Zakon o upotrebi jezika.³³ KPJ je osnovana u aprilu 2012. i time je zamenila nekadašnju Komisiju za jezike, koja je osnovana 2007, ali je bila veoma neaktivna, uglavnom zato što nije imala stalno zaposленo osoblje ni budžet za obavljanje svojih aktivnosti, a nije dobila ni jednu jedinu pritužbu. Zakon o upotrebi jezika predviđa potpunu kadrovsку opremljenost i finansijsku podršku Kancelarije poverenika za jezike, i dva mehanizma koji će podržati rad poverenika za jezike, a to su Odbor za jezičku politiku i Mreža za jezičku politiku. Još je suviše rano da se doneše verodostojna procena rada KPJ, pa se u ovom izveštaju ne analizira stvarno funkcionisanje tog mehanizma.
29. Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije jedan je od devet funkcionalnih odbora Skupštine Kosova, osnovan saglasno Poslovniku o radu Skupštine.³⁴ Pored toga što ima ulogu u formulisanju zakonskih nacrtova i nadzora nad njihovim sprovođenjem, Odbor može posebno da ukaže na pitanja ljudskih prava i trendove u Skupštini Kosova, i vlastan

²⁵ Uredba br. 09/2012 o standardima unutrašnjeg organizovanja i sistematizaciji radnih mesta u državnoj upravi, 25. april 2012.

²⁶ Nacrti se podnose Ministarstvu javne uprave (MJU) na proveru zakonitosti i usklađenosti sa razvojem i sektorskog politikom javne uprave, Ministarstvu finansija (MF) radi dobijanja saglasnosti u pogledu procene finansijskog uticaja i usklađenosti s budžetskim planom, kao i Vladi na odobrenje i objavljivanje u „Službenom listu” i na internet stranici nadležnog ministarstva (vidi članove 23. i 25. Uredbe 09/2012).

²⁷ Informacija dobijena od direktora Pravne službe (PS).

²⁸ Razgovor s predstavnicima MJU, Prva misija za procenu.

²⁹ Uredba UNMIK br. 2005/15, (2005), Annex XII; Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, (2008), i Zakon o izmenama i dopunama tog Zakona, Zakon br. 04/L-020, (2011).

³⁰ Osnovana na temelju Odluke premijera 03/49, (2009). Za ažurirani spisak nadležnosti, vidi Uredbu br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera, (2013). Ona ima sedam zaposlenih.

³¹ Ima 26 članova i sedam zaposlenih službenika.

³² Član 60. stav. 3. tačka 2. Ustava, Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, (2008), i Zakon o izmenama i dopunama tog zakona, br. 04/L-020, (2011).

³³ Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, (2006); Uredba br. 07/2012 o Kancelariji poverenika za jezike, (2012). Ima osam zaposlenih.

³⁴ Ima devet zaposlenih (<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,110,109>).

je da pojedinačne predstavke i peticije upućene Skupštini Kosova prosledi nadležnom organu ako smatra da je to u datom slučaju potrebno.³⁵

30. Odbor za prava i interesе zajednica i povratak jedan je od četiri stalna odbora Skupštine Kosova; on razmatra sve nacrtе zakona sa aspekta prava i interesa zajednica i u roku od dve nedelje po njihovom podnošenju daje svoje preporuke u vezi s njima.³⁶ Taj odbor takođe može da dostavi preporuke drugom nadležnom odboru ili Skupštini Kosova, može sam da predlaže zakone (ima zakonodavnu inicijativu) i da preduzima druge mere u sklopu nadležnosti Skupštine Kosova, i da donosi pojedinačna mišljenja i izveštaje radi rešavanja problema zajednica.³⁷
31. Postoji još jedan vansudski mehanizam na centralnom nivou koji indirektno utiče na organe državne uprave koji se bave ljudskim pravima. To je Nezavisni nadzorni odbor za državnu upravu Kosova (NNODUK), koji je nadležan za nadzor nad funkcionisanjem javne uprave da bi se u joj obezbedila odgovornost za rad i zakonitost rada.³⁸
32. U opštinama u kojima nevećinske zajednice čine najmanje 10 procenata stanovništva, uvedeni su i dodatni mehanizmi zaštite zajednica, kao što su zamenik predsednika opštine za zajednice (ZPOZ) i zamenik predsednika Skupštine opštine za zajednice (ZPSOZ). Pored svoje savetodavne i revizione uloge, ZPSOZ je zadužen i za pritužbe na postupke ili odluke skupštine opštine kojima su navodno povređena Ustavom zajemčena prava zajednice. Ako zamenik predsednika Skupštine opštine smatra da pitanje zavređuje dalje istraživanje, dužan je da to pitanje prosledi Skupštini opštine na razmatranje. Ako nije zadovoljan odgovorom Skupštine opštine, može dostaviti pritužbu neposredno Ustavnom sudu na razmatranje.³⁹
33. Osim toga, Odbor za zajednice⁴⁰ (jedan od dva stalna odbora svake skupštine opštine), Opštinska kancelarija za zajednice i povratak (OKZP)⁴¹, Opštinska radna grupa za povratak (ORGP)⁴², Opštinski savet za bezbednost zajednica (OSBZ)⁴³, Lokalni odbor za javnu bezbednost (LOJB)⁴⁴ i drugi opštinski odbori (tj. *ad hoc* odbori koje formira skupština opštine u domenu obrazovanja, zdravstvene zaštite, prava dece itd.; konsultativni odbori⁴⁵) daju platformu pripadnicima zajednica i građanskog društva da preispitaju nacrtе opštinskih akata, odluka i propisa i daju savete u vezi s njima, što znači da imaju potencijal da osnaže učešće javnosti u procesu odlučivanja.
34. Pored toga, postoje neke strukture koje su konkretno usredsređene na prava dece, kao što je slučaj sa Međuresornim odborom za prava dece i Savetom za dečju zaštitu i pravdu za decu.⁴⁶

³⁵ Poslovnik o radu Skupštine Kosova, (2010), Prilog br. 2, član 12.

³⁶ Ima 12 zaposlenih (<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,110,97>).

³⁷ Član 78. Ustava, Poslovnik o radu Skupštine Kosova, (2010), Prilog br. 2, član 2.

³⁸ UNMIK Uredba br. 2001/36, (2001), Glava III; Zakon br 03/L-192 o Nezavisnom nadzornom odboru za državnu upravu Kosova, (2010).

³⁹ Član 62, stavovi 1. i 4. Ustava; Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, (2008), članovi 54. i 55.

⁴⁰ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, (2008), član 53.

⁴¹ Kabinet premijera, Uredba br. 02/2010 o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, (2010).

⁴² Kako je utvrđeno u revidiranom Priručniku za održivi povratak (str. 13) iz 2006, ORGP čine vladini fikcioneri, predstavnici zajednica, raseljenih lica, građanskog društva i međunarodnih organizacija, i on funkcioniše kao lokalni forum za koordinaciju i implementaciju kada je reč o svim pitanjima, projektima i aktivnostima vezanim za povratak.

⁴³ Zakon br. 04/L-076 o policiji, (2012), član 7. stav 4; Administrativno uputstvo br. 08/2009 MUP – 02/2009 MLU o opštinskim odborima za bezbednost zajednica, (2009); Administrativno uputstvo br. 27/2012 MUP – 03/2012 MLU za opštinske savete za bezbednost zajednica, (2012).

⁴⁴ Opšti uslovi za osnivanje i funkcionisanje lokalnih odbora za javnu bezbednost, član 2.

⁴⁵ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, (2008), član 73.

⁴⁶ Odbor je osnovan radi komunikacije i koordinacije sektorskih politika, programa i procesa posvećenih dečjim pravima među kosovskim institucijama i radi omogućavanja ostvarivanja, zaštite i unapređenja prava dece na Kosovu. Osnovan je u decembru 2008. godine ali, iako je bilo predvideno da se sastaje dva puta godišnje saglasno Strategiji i Akcionom planu o pravima dece, kako smo shvatili, do sada su održana samo dva sastanka od njegovog osnivanja. Savet je osnovan 2011. godine i stavljen mu je u zadatku da se bavi zaštitom i pravdom, da definiše prioritete i neophodne mere za poboljšanje položaja dece, da omogući i nadzire sprovođenje sektorskih politika, programa i drugih mera i da analizira i procenjuje implementaciju razvojnih politika i zakonodavstva. KDU obavlja funkciju Sekretarijata Saveta.

Njihov rad nismo, međutim, analizirali u sklopu ovog izveštaja i, kako je rečeno u Poglavlju 10, treba dalje razmotriti mesto specijalizovanih organa koji se bave pravima dece, odgovarajućih procedura i timova u sklopu reforme koja se predlaže za vansudske strukture za ljudska prava.

4. RAZVOJ SEKTORSKE POLITIKE

4.1 Nadležne institucije

35. Na Kosovu je državna uprava nadležna za predlaganje, razvoj i izradu nacrta svih internih i eksternih sektorskih politika u celokupnom spektru aktivnosti Vlade. Ta nadležnost se ostvaruje preko različitih centralnih i lokalnih institucija.⁴⁷
36. U specifičnim oblastima dobrog upravljanja, ljudskih prava, jednakih prilika i borbe protiv diskriminacije glavni organ na centralnom nivou koji treba da bude zadužen za izradu sektorskih politika jeste KDU, od koje se očekuje da to radi uz koordinaciju i konsultacije sa raznim organima uprave, nadležnim mehanizmima i građanskim društvom. Pored toga, JLJP pri ministarstvima imaju izvesnu odgovornost za izradu nacrta sektorskih politika i davanje uputstava u vezi ljudskih prava u oblastima koja spadaju u nadležnost njihovih ministarstava, iako je njihova uloga prema svojoj prirodi u većoj meri reaktivna nego aktivna, budući da oni treba da reaguju na predloge koji potiču iz njihovih ministarstava, a ne da sami iniciraju predloge. ARR ima specifičnu odgovornost u izradi nacrta politike promovisanja rodne ravnopravnosti i koordinisanja priprema KPRR koje sprovodi radna grupa predstavnika ministarstava, opština, javnih ustanova, građanskog društva i drugih eksperata.
37. Pored toga, IZG i dva odbora Skupštine Kosova – Odbor za ljudska prava i Odbor za prava zajednica – potencijalno će biti u poziciji da ostvaruju izvestan uticaj na razvoj sektorske politike time što će prezentirati svoje godišnje izveštaje ili *ad hoc* izveštaje, budući da u njima mogu biti prepoznati problemi kojima se valja pozabaviti.
38. Zatim, iako nisu neposredno uključene u razvoj sektorskih politika, dve kancelarije u sklopu KPV – Kancelarija za strateško planiranje (KSP) i Pravna služba (PS) – takođe imaju savetodavnu i koordinacionu ulogu u prepoznavanju oblasti koje zahtevaju pažnju Vlade u smislu razvoja neophodnih sektorskih politika i utvrđivanju njihovog prioriteta, uz pružanje podrške institucijama u postupku izrade zakonskih akata.⁴⁸
39. U posebnoj oblasti prava zajednica, postoji izvestan broj konkretnih institucija koje su zadužene za razvoj sektorske politike na centralnom i na lokalnom nivou.
40. Tako je MZP nadležno za razvoj sektorskih politika koje se odnose na unapređenje i zaštitu prava zajednica i njihovih pripadnika, uključujući izradu nacrta Vladine strategije rada na terenu (*outreach strategy*) koja se tiče zajednica i povratka. KPZ u sastavu KPV takođe doprinosi tom procesu tako što daje savete i preporuke u vezi s nacrtima političkih dokumenata i zakonskih propisa. Isto tako, KSZ pri KP čini forum na kojem zajednice mogu da daju komentare u ranoj fazi na zakonske ili političke inicijative koje bi se mogle odraziti na njih, kako bi njihovi stavovi bili ugrađeni u relevantne projekte i programe.
41. Na lokalnom nivou, OKZP su zadužene za razvoj opštinskih strategija povratka ili akcionih planova u saradnji sa ORGP, u cilju sprovođenja zakona i Vladinih politika da bi opštinskim institucijama dali okvir za usmeravanje njihovih aktivnosti na tom planu. Pored toga, OSBZ i LOJB su nadležni da prepoznačaju lokalne probleme zbog kojih zajednice brinu zbog javne bezbednosti i da predlože akcione planove kojima je cilj otklanjanje tih briga.
42. Ukupan razvoj sektorske politike u vezi ljudskih prava na opštinskem nivou poveren je izvršnoj vlasti u opštini. Opštinske JLJP ne moraju nužno imati neku konkretnu odgovornost u tom smislu, ali im samo njihovo postojanje pruža mogućnost da utiču na subjekte odlučivanja.

⁴⁷ Zakon 03/L-189 o državnoj upravi na Kosovu, (2010).

⁴⁸ Za više podataka o dužnostima pomenutih dveju kancelarija vidi Uredbu br.16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera, (2013).

4.2 Dostignuća

43. Do danas je većina ključnih političkih dokumenata na polju ljudskih prava i rodne ravnopravnosti bila izrađena u koordinaciji KDU i ARR, kroz participativni i konsultativni proces sa svim relevantnim akterima. KDU je takođe, kako se može videti, imao i ima koristi od podrške koju mu pruža PS, posebno u procesu izrade nacrt strategija i akcionalih planova u oblasti ljudskih prava.⁴⁹
44. Primeri ključnih političkih dokumenata koji su sačinjeni u tom procesu i uz podršku na koju smo upravo ukazali obuhvataju Kosovski program za rodnu ravnopravnost (2008–2013); Strategiju i Akcioni plan za ljudska prava na Kosovu (2009–2011); Nacionalni akcioni plan za lica sa invaliditetom Republike Kosovo (2009–2011); Strategiju i Nacionalni akcioni plan o dečjim pravima u Republici Kosovo (2009–2013); Kosovski program protiv nasilja u porodici i Akcioni plan (2011–2014); Strategiju i Akcioni plan za sprečavanje i eliminaciju dečjeg rada na Kosovu (2011–2016); Strategiju integracije kosovskih zajednica Roma, Aškalija i Egipćana (2009–2015) i Akcioni plan za njeno sprovođenje. U skorije vreme Vlada Kosova* usvojila je novu Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2013–2017), novu Strategiju i Akcioni plan za omladinu (2013–2017), Strategiju i Akcioni plan saradnje sa građanskim društvom (2013–2017), Strategiju o pravima lica sa invaliditetom (2013–2023) i Akcioni plan uz tu Strategiju (2013–2015)⁵⁰.
45. Međutim, u avgustu 2013, KDU je pripremila polazni nacrt Strategije i Akcionog plana za ljudska prava (2013–2017), pri čemu nije poštovala participativni i konsultativni proces koji je ranije bio viđen. Taj dokument može se naći na internet stranici KPV⁵¹ i za sada je otvoren za javnu diskusiju.
46. Prema opisu njihovih poslova i zadataka, JLJP u ministarstvima zadužene su za razvoj sektorskih politika u oblasti ljudskih prava. One su, međutim, do sada tom doprinose samoz kroz učešće u međuresornim radnim grupama o različitim pitanjima i strategijama⁵² i davanje svojih komentara i preporuka u vezi sa nacrtima dokumenata kada i ako bi im ti dokumenti bili dostavljeni. U pripremi komentara, većina JLJP se, kako izgleda, oslanja na podršku pravnih odeljenja u ministarstvima, ponajviše zbog toga što same ne raspolažu stručnim pravnim znanjem.
47. Ipak, postoji nekoliko dobrih primera doprinosa koje su pružile JLJP. Tako je na zahtev Odseka za ljudska prava u Ministarstvu za lokalnu upravu (MLU) unet dodatni stav u član 17. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim se posebno ističe odgovornost lokalnih vlasti za unapređenje i zaštitu ljudskih prava kao dodatno ustavno jemstvo. Zatim, prihvaćena je preporuka JLJP pri Ministarstvu finansija (MF) da se unese pravo žalbe u sporove oko poreza na imovinu u nacrt odgovarajućeg administrativnog uputstva. Pored toga, JLJP pri Ministarstvu javne uprave (MJU) i Ministarstvu rada i socijalne zaštite (MRSZ) prikupile su podatke o državnim službenicima i ostalim zaposlenima na nacionalnom nivou, tako da su ti podaci bili raščlanjeni, na primer, prema polu; te podatke su prikupili iz vlastitih kadrovskih službi i dostavili su ih u KDU, ARR i druge relevantne institucije. Takvi osnovni podaci su od ključnog značaja za izradu valjane analize situacije i, samim tim, za prepoznavanje problema za ravnopravni pristup zapošljavanju u

⁴⁹ Sastanak s direktorima KDU i PS, Prva misija za procenu.

⁵⁰ Evropska komisija, Radni dokument osoblja zaposlenog pri Komisiji – Izveštaj o napretku Kosova* za 2013, koji je priložen uz dokument koji je Komisija dostavila Evropskom parlamentu i Evropskom savetu, Strategija proširenja i njeni glavni izazovi 2013–2014 (COM[2013] 700 final), 16. oktobar 2013. (SWD [2013] 416). Dostupna na adresi http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ks_rapport_2013.pdf (sajt posećen 9. novembra 2013).

⁵¹ http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Pjesa_Narrative_e_Draft-Strategjise_per_te_Drejtat_e_Njeriut_%282013-2017%29_05_gusht_2013_EN.pdf (na engleskom) (sajt posećen 8. novembra 2013).

⁵² Na primer, nacionalne strategije i akcionali planovi za borbu protiv nasilja u porodici, trgovine ljudima, za integraciju kosovskih zajednica Roma, Aškalija i Egipćana.

državnoj službi i ravnopravni pristup tržištu rada u celini, jer se na osnovu njih potom može praviti sektorska politika za korekciju postojećeg stanja, koja može biti potrebna. Slično prikupljanje i razmena podataka, kada je reč o upisu učenika u školu i pohađanju škole, obavila je JLJP pri Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT) zajedno sa Kosovskom agencijom za statistiku (ASK).⁵³

48. Ostvareni su neki pozitivni rezultati i u kreiranju politike u oblasti ljudskih prava koja se odnosi na zajednice i povratak. Na primer, Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) kao nadležno resorno ministarstvo, koordinisalo je proces izrade nacrta i usvajanja relevantnih strategija i akcionih planova.⁵⁴ Druga pozitivna inicijativa je doprinos reformskom procesu u odnosu na Jezičku komisiju koji je dala Kancelarija za pitanja zajednica (KPZ) tokom 2011. i 2012. kroz aktivno učešće na sastancima radne grupe na centralnom nivou i ulogu koordinatora među relevantnim institucijama da bi njihovi predstavnici bili imenovani za članstvo u Mreži jezičke politike⁵⁵. Konsultativni savet za zajednice (KSZ) takođe je dao mogućnost hrvatskoj zajednici na Kosovu da utiče na politički pristup u promovisanju identiteta nevećinskih zajednica. Zahvaljujući njihovom uspešnom zalaganju, hrvatska zajednica na Kosovu sada je priznata kao jedna od nevećinskih zajednica u Zakonu o promovisanju i zaštiti prava zajednica i prava njihovih pripadnika na Kosovu.⁵⁶
49. Opštinski koordinatori JLJP ukazali su na neke uspešne primere svog angažovanja u razvoju sektorske politike ostvarene onda kada je koordinator, na sopstvenu inicijativu ili uz podršku visokog opštinskog rukovodstva i građanskog društva, odlučio da igra aktivnu ulogu. To je posebno uočeno na polju rodne ravnopravnost u opštinama u kojima je opštinski PRR u isto vreme i koordinator JLJP. Na primer, prizrenski JLJP preuzeo je koordinaciju i povremeno rukovođenje u procesu izrade nacrta opštinskog akcionog plana za rodnu ravnopravnost 2012–2014. (prvobitno planiran kao strategija) koji je zatim usvojila Skupština opštine. Sličan doprinos u izradi Nacrta lokalnog akcionog plana za zajednice Roma, Aškalija i Egipćana dao je JLJP za Kosovo Polje/ Fushë Kosovë. Isto tako, opštinski službenik za rodnu ravnopravnost (OPRR) u Dragašu/Dragash, član JLJP, pokrenuo je inicijativu da Skupština opštine podrži opštinsku strategiju rodne ravnopravnost u 2012.⁵⁷ Koordinator prizrenske JLJP rekao je da su podaci o đacima koji napuštaju školu korišćeni kao polazište za izradu strategija i da su podaci prikupljeni kroz upitnike, u bliskoj saradnji sa organizacijama građanskog društva. Drugi primer dat u vezi s razvojem sektorske politike odnosi se na Nacrt opštinske uredbe o novčanim kaznama, porezima i subvencijama, za koju je koordinator JLJP i ujedno član Komisije za opštinske poreze predložio da žene preduzetnice budu oslobođene nekih vidova novčanih kazni. Međutim, Opština je na kraju odbacila taj predlog strahujući da će u poslovnom svetu, makar na papiru, vlasništvo odjednom biti prenošeno na žene da bi se iskoristila ta poreska olakšica, što će naneti štetu ubiranju prihoda prilivom sredstava od novčanih kazni u opštinski budžet.
50. Vidi se da koordinatori JLJP mogu dati doprinos procesu razvoja sektorske politike i redovnim prisustvovanjem sastancima visokog rukovodstva opštine i raznih međuopštinskih radnih grupa na kojima daju savete u pogledu krajnjih rezultata tog procesa, tj. političkih ideja, nacrta opštinskih akata, odluka i zakonskih propisa. Međutim, njihov angažman u procesu kreiranja politike umnogome se oslanja na određenu percepciju odnosno stav pojedinaca zaposlenih u opštini prema njima, to jest, taj odnos određuje da li će oni biti pozvani da prisustvuju redovnim sastancima izvršnih organa u opštini na kojima se razgovara o strategiji i koracima u konkretnim oblastima). Na primer, pripadnik JLJP u Dragašu/Dragash rekao je da opštinski poverenik za pravna pitanja i relevantni opštinski službenici izrađuju nacrte opštinskih dokumenata svih vrsta,

⁵³ Ova informacija je dobijena od koordinatora i/ili članova JLJP tokom Prve misije za procenu.

⁵⁴ Na primer, Strategija MZP za zajednice i povratak 2009–2013, (2010).

⁵⁵ Godišnji bilten KPZ, (datum nije preciziran), str. 5–7.

⁵⁶ Vidi Zakon br. 04/L-020 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, (2011), član 1. stav 4.

⁵⁷ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Prizrenu (jun 2013).

a da se uopšte ne konsultuju sa JLJP kao organom.⁵⁸ Isto to pitanje otvorio je i koordinator JLJP u Kačaniku/Kačanik.⁵⁹ U regionu Prištine/Prishtinë, samo u opštini Štimlje/Shtime JLJP doprinosi svojim učešćem u procesu izrade opštinskih akata i sektorskih politika, budući da je opštinski službenik za pravna pitanja u isti mah i koordinator JLJP.⁶⁰ Isto tako, u regionu Peć/Pejë jedina opština u kojoj JLJP daje doprinos u izradi nacrtova opštinskih akata je Istok/Istog. Nedavno su podržali opštinskog službenika za pravna pitanja prilikom izrade Uredbe o radu Skupštine opštine i Uredbe o disciplini i kodeksu ponašanja u školama.⁶¹ U regionu Gnjilana/Gjilan uočena je slična slika, budući da se pokušaji JLJP da pruži doprinos izradi opštinskog zakonodavstva obično prenebregavaju, a jedine izuzetke predstavlja izrada opštinskih dokumenata koji se odnose na rodnu ravnopravnost.⁶² Na pozitivan primer ipak je ponovo ukazala koordinatorica JLJP u Prizrenu, ističući da joj je bila pružena prilika da aktivno učestvuje u radu Opštine i da je osećala kako je predsednik opštine i direktori u Opštini uvažavaju. Ona je to ilustrovala time što su je redovno pozivali na sastanke predsednika opštine sa opštinskim direktorima, i time da je rukovodstvo Opštine uzimalo u obzir njene predloge.⁶³ Slično tome, u Đakovici/Gjakovë, Mitrovici/Mitrovicë i Suvoj Reci/Suharekë, koordinatori JLJP nastoje da prisustvuju zasedanjima Skupštine opštine i njenih dvaju obaveznih odbora kako bi mogli da posmatraju rad i reaguju onda kada se donosi neka opštinska odluka koja je u suprotnosti s načelima ljudskih prava. Oni takođe na tim sastancima neposredno iznose svoje komentare o nacrtima opštinskih akata i odlukama.⁶⁴

4.3. Neuspesi

51. Postoji kombinacija opštih i činilaca karakterističnih za pojedinačne institucije koji su skupa iznadrili nedostatke u razvoju sektorske politike u oblasti ljudskih prava.
52. Nema nikakve sumnje da je prvi činilac slabo pravničko obrazovanje i nedovoljno poznavanje standarda ljudskih prava među mnogim subjektima političkog odlučivanja. Uprkos tome što postoji veliki broj mogućnosti za obuku koje pretežno pružaju međunarodne organizacije, ne može se za sve poverenike centralne ili lokalne vlasti koji su zaduženi za razvoj sektorskih politika reći da dobro razumeju sam pojam ljudskih prava i njegovu praktičnu primenu u svome svakodnevnom radu. Sem toga, pitanja koja se tiču ljudskih prava često se smatraju pitanjima koja spadaju u domen odgovornosti određenih organa, npr. JLJP, umesto da budu integrisana u opšti rad institucija. Tom problemu doprinosi i to što se nije uspelo da stručne kvalifikacije novozaposlenih službenika budu primerene određenim zahtevima posla, a činilac koji takođe utiče jeste visoka stopa fluktuacije zaposlenih.⁶⁵

⁵⁸ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Prizrenu (jun 2013).

⁵⁹ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Gnjilane/Gnjilane, (jun 2013).

⁶⁰ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Prištini/Prishtinë, (jun 2013).

⁶¹ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Peć/Pejë, (jun 2013).

⁶² Obaveštenja o ovome dali su JLJP u Kačaniku/Kačanik, Novom Brdu/Novobërdë, Ranilugu/Ranillug i Đeneral Jankoviću/Hani i Elezit. Povratne informacije dobijene od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Gnjilane/Gnjilane, (jun 2013).

⁶³ Sastanak s koordinatorom JLJP u Prizrenu, Prva misija za procenu. Takvo zastupanje, međutim, ne donosi uvek rezultate. Na primer, koordinator JLJP za Mitrovicu/Mitrovicë saopšto je tokom Prve misije za procenu da opštinsko rukovodstvo nije uvek nužno uzimalo u obzir sve preporuke. U Prizrenu je, međutim, uočen jedan pozitivan primer, koliko god da je taj primer skroman, kada su preporuke koordinatora JLJP dovele do toga da opštinski službenici razmatraju pitanje rodne ravnopravnost prilikom imenovanja članova opštinskih odbora.

⁶⁴ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled stanja u Prizrenu, Mitrovici/Mitrovicë i Peć/Pejë, (jun 2013).

⁶⁵ Razgovor sa Odsekom za unapređenje ljudskih prava u opštinama pri Ministarstvu za lokalnu upravu (MLU), prilikom Prve misije za procenu. Na ovo je takođe ukazano u M. A. Jones i I. Roagna, Izveštaj o proceni (Prilog V Uvodnom izveštaju za Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”), (2012), što se odnosi na zaposlene u IZG i JLJP.

53. Drugo, u kreiranju sektorske politike vezane za ljudska prava vodi se malo ili nimalo računa o doprinosu te politike opštijem političkom okviru, kao što su Akcioni plan za evropsko partnerstvo, Vladin godišnji plan rada ili sektorske strategije. Veza između sektorskih politika za oblast ljudskih prava i ispunjenje obaveza prema međunarodnim telima takođe je, prema svemu sudeći, veoma slaba. Na primer, specijalni status Kosova znači da se podnošenje izveštaja organima UN po pravilu ostvaruje preko Misije privremene uprave UN na Kosovu (UNMIK), a ne preko bilo koje strukture za ljudska prava na centralnom nivou⁶⁶ i, mada to ne treba da bude od značaja za kvalitet ovog izveštaja, to jeste, kako izgleda, imalo izvestan negativan uticaj na razvoj veština i stručnosti zaposlenih u tim strukturama.⁶⁷
54. Treće, kreiranje sektorske politike ne zasniva se na pravilnoj analizi procena potreba ili postojećeg stanja. Štaviše, institucije ne prikupljaju sistematski interne podatke niti koriste statistiku kao instrument u kreiranju politike, čak ni kada su statistički podaci dostupni.⁶⁸ Tako na primer, ASK sačinjava i objavljuje relevantne podatke, uključujući o polu, obrazovanju, zdravstvenom stanju i radu i objavljuje ih na svojoj internet stranici i u vidu izveštaja namenjenih javnosti. Međutim, sa izuzetkom MONT, ne postoji zvanična saradnja između ASK i drugih upravnih institucija u prikupljanju i korišćenju podataka.⁶⁹ Neki statistički podaci dostupni su internu, skladište se u kadrovskim odeljenjima institucija, a bilo je situacija u kojima su JLJP ili PRR u ministarstvima i opštinama raščlanili te statističke podatke kategorijući ih prema polnoj pripadnosti ili pripadnosti zajednici i razmenili te rezultate sa KDU, ARR i drugim institucijama na njihov zahtev. Međutim, čak i kada se dobiju ti zahtevi, i dalje je očigledno da postoji izvesno preklapanje i nekoordinisanost među institucijama, kao što su KDU, ARR i MLU.⁷⁰ Štaviše, ne uzima se u obzir nalaz procesa praćenja – ma kakve da su njegove mane – u procesu planiranja sektorske politike.
55. Četvrto, politički dokumenti, kao što su strategije i akcioni planovi, ponekad su nejasno formulisani i ne sadrže realne ciljeve u pogledu ostvarenja određenih rezultata u zadatom roku i na osnovu raspoloživih ljudskih i finansijskih resursa. Na primer, SAPLJP (Strategija i akcioni plan o ljudskim pravima za period 2009–2011) posebno je bitan instrument za utvrđivanje opštег političkog pristupa ljudskim pravima i treba ga tesno povezati sa obavezama za sprovođenje međunarodnih i regionalnih instrumenata za ljudska prava i u pogledu ispunjavanja kriterijuma na planu komunitarnog prava i kriterijuma za prijem u EU, u oblasti ljudskih prava i jednakih prilika. Međutim, tu nedostaje valjana analiza stanja, nema jasnih ciljeva, merljivih pokazatelja, statističkih repera, očekivanih ciljeva i finansijskih sredstava za sprovođenje. Isto tako, KPRR (Kosovski program za rodnu ravnopravnost) – koji je trebalo da bude podjednako važan u smislu inkorporiranja rodnog aspekta u sve segmente – ima nedostatak u vidu nejasne definicije mera što ozbiljno utiče na pravilno utvrđivanje institucija nadležnih za sprovođenje i pravilnu procenu troškova. Ni jedan ni drugi dokument ne bave se pitanjem metodološkog kapaciteta nadležnih institucija (to jest, resornih ministarstava) za delotvornu procenu ljudskih prava i rodne perspektive u procesu kreiranja sektorskih politika.⁷¹
56. Peto, iako transparentni i inkluzivni pristup ARR i KDU zasluguje puno priznanje, izvesni nedostaci u odnosu na njihov kapacitet (tj. ograničene ljudske resurse,⁷² nedostatak stručnosti

⁶⁶ Vidi, međutim, stav 164.

⁶⁷ Za celovitu diskusiju o ovom pitanju vidi FRIDOM, *Functional Review of Human Rights and Gender Equality System*, (Funkcionalni pregled sistema ljudskih prava i rodne ravnopravnosti), (2010), str. 14–16. Pitanje podnošenja izveštaja međunarodnim organima bilo je otvoreno i u razgovoru s predstavnikom Samostalne kancelarije OHCHR (Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava) na Kosovu tokom Prve misije za procenu.

⁶⁸ Izveštaj KDU (2012), str. 23–25.

⁶⁹ Razgovor s direktorom ASK, Prva misija za procenu.

⁷⁰ Razgovori s koordinatorima JLJP i zaposlenima u njima, Prva misija za procenu.

⁷¹ Za detaljniju ocenu vidi izveštaj FRIDOM, (2010), str. 9–10.

⁷² U vreme podnošenja ovog izveštaja, KDU je imao samo osam zaposlenih (direktor i sedam visokih službenika), dok je ARP imala 17 zaposlenih (podaci sa dijagrama organizacione strukture na web-sajtu ARP).

neophodne za izradu visokokvalitetnih dokumenata⁷³ i sve šira ovlašćenja⁷⁴) doveli su do toga da te institucije dugoročno gledano u velikoj meri zavise od spoljne pomoći. Posledica takvog stanja je da su oni ili opstali isključivo kao koordinatori među raznim akterima – što znači da su sami obavili veoma malo suštinskog posla u razvoju sektorskih politika – ili povremeno čak nisu uspevali da obavljaju funkciju razvoja sektorskih politika u svim oblastima za koje su nadležni. Na primer, kao što su priznali u KDU, „vanredna podrška i dragoceni doprinosi međunarodnih organizacija i organizacija građanskog društva” (ODG) izuzetno su doprineli pripremi Strategije i Akcionog plana o ljudskim pravima na Kosovu (SAPLJP) za period 2009–2011.⁷⁵ Oslanjanje na takav doprinos i dalje deluje inhibitorno na sve napore koji se ulažu radi jačanja institucionalnog kapaciteta KDU. U vreme izrade ovog izveštaja, protekle su skoro dve godine otkako je istekao predviđeni rok za SAPLJP i KDU se oslanjao na spoljnu pomoć koja je morala da bude obezbeđena da bi se priveo kraju rad na izradi dokumenata kojima će biti zamenjen SAPLJP. Isto tako, uz finansijsku pomoć Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), ARR je angažovala lokalnu organizaciju građanskog društva, Kosovsku žensku mrežu (KŽM) i poverila joj da sproveđe istraživanje o prvoj Nacionalnoj strategiji i Akcionom planu u borbi protiv nasilja u porodici na Kosovu, koje treba da posluži kao osnovna, polazna studija za dalji razvoj sektorske politike u pogledu nasilja u porodici.⁷⁶ Nesposobnost Agencije za rodnu ravноправност (ARR) da sama sačini jedan takav ključni dokument takođe svedoči da ona nema kapaciteta i dovoljno kvalifikovanog osoblja.

57. Na kraju, višeslojna struktura mehanizama za zaštitu ljudskih prava može izazvati zbrku u pogledu konkretnе institucionalne odgovornosti za razvoj sektorske politike. Na primer, sve donedavno i KDU i ARR bile su zadužene za rodnu ravноправност, čime je stvorena dvojna struktura u koordinisanju i razvoju politike. Štaviše, to što javnost nije upoznata sa ovlašćenjima i mehanizmima za ljudska prava takođe osujećuje mogući doprinos i učešće građanskog društva u procesu kreiranja politike. Na primer, većina organizacija građanskog društva kazala je da nije upućena u postojanje i rad struktura JLJP na centralnom i lokalnom nivou.
58. U celini gledano, nije dovoljno jasno koje su institucije zadužene za određene aspekte razvoja sektorske politike, kao ni šta su njihove tačne dužnosti i odgovornosti. Sem toga, područje njihove odgovornosti, kao što smo mogli videti u slučaju KDU, može biti veoma veliko tako da je nerealno očekivati da bude u celosti obuhvaćeno, posebno ako se imaju na umu kadrovske resursi kojima te institucije raspolažu. Zaposleni u tim institucijama ne poseduju potreban nivo razumevanja ni veštine neophodne za kreiranje politike zaštite ljudskih prava. Zbog toga često imamo veliko oslanjanje na spoljnu pomoć i zato u nekoj docnijoj fazi nije mogućno stvarno preuzeti sprovođenje usvojene politike i nadzor nad tim sprovođenjem. Pored toga što ne postoje odgovarajuće obaveze u pogledu podnošenja izveštaja o instrumentima i standardima zaštite ljudskih prava, često nije mogućno insistirati na odgovornosti tih institucija za ispunjavanje obaveza koje su im poverene u pogledu razvoja sektorske politike. Opisanom neuspehu doprinosi to što javnost ne vrši pritisak i što građansko društvo nema nadzornu ulogu.

⁷³ Na primer, u strukturu je integriran jedan konsultant čije je sve troškove snosio UNICEF, i on je trebalo da pruži pomoć u utvrđivanju novog okvira monitoringa kojim bi se promenila metodologija i metod prikupljanja podataka o sprovođenju Nacionalne strategije i Akcionog plana za prava dece (2009–2013). Za više informacija, vidi Izveštaj o primeni Strategije i Akcionog plana o ljudskim pravima u Republici Kosovo (2009–2011), period januar–decembar 2011, (2012), str. 18.

⁷⁴ Od osnivanja KDU, njen direktor je postepeno preuzimao dodatne funkcije, radeći kao nacionalni koordinator za ljudska prava, borbu protiv korupcije, prava deteta i prava lica sa invaliditetom.

⁷⁵ SALJP 2009–2011, str. 5 i 6.

⁷⁶ ARP, Bezbednost počinje kod kuće: Istraživanje koje treba da posluži kao polazna osnova za izradu Prve nacionalne strategije i Akcionog plana protiv nasilja u porodici na Kosovu, (2008).

5. SPROVOĐENJE

5.1 Relevantne institucije

59. Osnovnu odgovornost za sprovođenje sektorskih politika i zakona koji se odnose na zaštitu ljudskih prava nedvosmisleno snose nadležna ministarstva i opštine, budući da te sektorske politike i zakoni propisuju aktivnosti koje ministarstva i opštine treba da preduzmu i standarde koje pritom treba da poštuju. Zahtevi koji se postavljaju ministarstvima i opštinama mogu biti pozitivnog karaktera (da obezbede određene standarde obrazovanja i zdravstvene zaštite), kao i negativni po svojoj prirodi (da se ne vrši diskriminacija, da se ničim ne ugrožava sloboda ili privatnost pojedinca).
60. Iako ministarstva i opštine snose konkretnu odgovornost za sprovođenje sektorskih politika, vansudske strukture za ljudska prava i na centralnom i na lokalnom nivou takođe igraju izvesnu ulogu u obezbeđivanju i omogućavanju obavljanja tih dužnosti. To je, međutim, uloga koja u većoj meri obuhvata pružanje podrške, podsticaja i ohrabrenja nego davanje smernica za rad.
61. Na centralnom nivou, KDU je glavno koordinaciono telo za ministarstva, lokalne vlasti i druge institucije koje sprovode strategije i akcione planove konkretno vezane za ljudska prava, kao što je SAPLJP. JLJP su takođe zadužene da obezbede sprovođenje zakona i drugih propisa koje donesu Skupština Kosova i Vlada a potpadaju pod delokrug nadležnosti i odgovornosti relevantnih ministarstava i opština. U te svrhe, predstavnici raznih JLJP prisustvuju redovnim sastancima u procesu odlučivanja i daju savete o standardima ljudskih prava koje odnosna ministarstva i opštine moraju poštovati i ispunjavati.
62. Međutim, uloga u vezi primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti poverena je zasebnoj instituciji u sastavu KPV – Agenciji za rodnu ravnopravnost (ARR), koja je dužna da promoviše, štiti i unapređuje ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim sferama političkog, ekonomskog, društvenog i kulturnog života. U tom cilju, ARR koordiniše sprovođenje KPRR 2008–2013. KPRR kao glavni instrument sektorske politike za rodnu ravnopravnost koncipiran je tako da obezbedi mapu puta za ARR, povezujući strateške ciljeve sa merama za sprovođenje Akcionog plana i budžetskim troškovima koje to podrazumeva. Službenici za rodnu ravnopravnost (PRR) u ministarstvima i opštinama pomažu Agenciji za rodnu ravnopravnost u nastojanju da se perspektiva rodne ravnopravnosti integriše u opšti institucionalni razvoj, tako što daju preporuke i komentare u vezi sa nacrtima zakona, odluka i drugih propisa.
63. MZP ima izvesnu odgovornost u sprovođenju zakonskih propisa, strategija i akcione planova za promovisanje i zaštitu zajednica i njihovih pripadnika. On taj zadatak obavlja, između ostalog, tako što izrađuje projekte, planira i sprovodi organizovan i individualni povratak, i pruža podršku opštinskim naporima i inicijativama građanskog društva u rešavanju pitanja zajednica i omogućavanju povratka pripadnicima tih zajednica.
64. Na lokalnom nivou, OKZP su zadužene za sprovođenje inicijativa za reintegraciju i razvoj kojima je cilj stvaranje povoljnih uslova za održivi povratak, pre svega u smislu garantovanja pristupa osnovnim pravima i službama, uključujući imovinska prava, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i zapošljavanje. Dužnosti OKZP obuhvataju davanje saveta i pružanje pomoći relevantnim opštinskim institucijama i drugim pružaocima javnih usluga u sprovođenju Vladine politike prema nevećinskim zajednicama, što se odnosi i na pitanja povratka i reintegracije.⁷⁷ Njima je takođe stavljeno u zadatku da kreiraju opštinsku strategiju povratka ili akcione planove

⁷⁷ Kao pozitivan primer, članovi OKZP u Dragasu/Dragash naveli su intervencije koje obavljaju kada uoče da se krše ljudska prava, posebno u oblasti primene službenog jezika u javnim institucijama. Povratne informacije od terenskih timova OEBS u odgovorima na Upitnik o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Prizren, (jun 2013).

za primenu zakona i Vladine politike kako bi se opštinskim institucijama obezbedio okvir u kome se može odvijati i usmeravati njihova aktivnost na tom planu.⁷⁸

5.2. Dostignuća

65. Kako izgleda, opštinske JLJP angažovane su na sprovođenju ključnih političkih okvira samo u nekoliko oblasti, kao što su rodna ravnopravnost, jednak pristup mogućnostima zaposlenja i prava deteta, invalida i državnih službenika. Međutim, koordinatori JLJP načelno vide svoju ulogu kao savetodavnu, a ne kao izvršnu u sprovođenju sektorske politike, zakona i strategija o ljudskim pravima.⁷⁹ Na primer, koordinatori JLJP, koji su u isto vreme i PRR, insistirali su na primeni standarda od 40 procenata rodne zastupljenosti u opštinskim službama i procesu odlučivanja.⁸⁰ Isto tako, učešće JLJP u disciplinskim komisijama,⁸¹ njihove intervencije u cilju otvaranja pitanja potencijalnih kršenja i loših postupaka, i učešće nekih od njih u komisijama za zapošljavanje, verovatno pomaže da se obezbedi propisna praktična primena okvira za borbu protiv diskriminacije i za rodnu ravnopravnost.⁸²
66. Slična slika pojavljuje se i kada je reč o JLJP pri ministarstvima, koje su zadužene da obezbede da ministarstva poštuju ljudska prava, u vidu davanja saveta relevantnim odeljenjima za ljudska prava i insistiranja na primeni preporuka IZG u slučajevima u kojima je zaštitnik građana ustanovio kršenja prava. Sem toga, Ministarstvo za kosovske bezbednosne snage (MKBS) uzelo je u obzir izveštaj o pritužbama zaposlenih koje se odnose na diskriminaciju ili zlostavljanje među pripadnicima Kosovskih snaga bezbednosti.⁸³
67. Jedan slučaj primene je kad je MZP u 2012. godini sufinansiralo izgradnju 75 kuća na različitim lokacijama, kako bi se pružila podrška porodicama povratnika. Isto tako, MZP je pomoglo opštini Klina/Klinë na popravci kuće jednog povratnika u selu Drenovac, koju je bio zahvatio požar.⁸⁴

5.3. Neuspesi

68. Postoji nekoliko činilaca koji negativno utiču na sprovođenje sektorskih politika i zakona u celini, a posebno onih politika i zakona koji se odnose na ljudska prava.
69. Prvo, nedostatak političke volje ili to što nisu opredeljeni odgovarajući kadrovske resurse i budžetska sredstva za sprovođenje strategija i akcionalih planova vezanih za ljudska prava zato što je neko pitanje na dnevnom redu Vlade dobilo nizak stepen prioriteta, a posebno kad u procesu koji je prethodio usvajanju tih strategija i akcionalih planova nije bilo dovoljno posvećenosti.

⁷⁸ Misija OEBS na Kosovu, Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovu (2012), str. 8–9.

⁷⁹ Prema rečima koordinatora JLJP u Mališevu/Malishevë, opštinski službenici ne razumeju važnost uloge JLJP; zbog toga oni ne razumenjuju informacije, ne angažuju JLJP niti traže njeno mišljenje pre no što počnu da primenjuju neku politiku ili zakonski akt. Povratna informacija terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Prizren, (jun 2013).

⁸⁰ Godine 2010. koordinator JLJP u Kosovu Polju/Fushë Kosovë odigrao je aktivnu ulogu tražeći podršku od predsednika opštine za učešće žena u dva obavezna odbora Skupštine opštine uvođenjem kvota. Povratna informacija terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Priština/Prishtine, (jun 2013).

⁸¹ Na primer, u sastavu opštinskog veća za prijem stranaka i komisije za pritužbe i žalbe nalazi se član JLJP iz Mališeva/Malishevë. Slično tome, koordinator JLJP u Kosovu Polju/Fushë Kosovë redovno prisustvuje sednicama Veća za zapošljavanje u opštini. Povratna informacija terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Prizren i Priština/Prishtine, (jun 2013).

⁸² Kako su obavestili JLJP u izveštaju KDU o sprovođenju SAPLJP u 2011. godini str. 153–232.

⁸³ Razgovor sa JLJP pri ministarstvima voden u junu 2013, Prva misija za procenu.

⁸⁴ MZP, Cilj 6, (datum nije preciziran).

70. Pored toga, usvojeni akcioni okviri mogu ostati nerealizovani ako službenici zaduženi za njihovo sprovođenje nemaju stručno znanje i ne poznaju relevantne sektorske politike i zakonske propise, ili kada šira javnost ne vrši pritisak da se krene u akciju, zato što ne veruje u sposobnost ili spremnost službenika da obave ono što im je povereno u zadatku.
71. U svakom slučaju, da bi se bilo koji akcioni okvir sproveo u delo, sektorska politika mora biti dobro promišljena i planirana kroz sveobuhvatan i transparentan proces konsultacija u kojima učestvuju svi relevantni akteri. Sredstva za sprovodenje moraju biti jasno utvrđena i naznačena u dokumentu, uz podroban opis narednih koraka (tj. postupak usvajanja podzakonskih akata, strategija i akcionalih planova; određivanje institucija zaduženih za sprovođenje, budžetski troškovi, jasni rokovi i očekivani rezultati). Međutim, kao što se može videti u izveštaju FRIDOM, SAPLJP 2009–2011, dokument koji je trebalo da utvrdi opšti politički pristup zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava unosi malo novog postojećim složenim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava na Kosovu. Tom dokumentu nedostaju izvesni elementi koji su preko potrebni za njegovo sprovođenje: jasno utvrđivanje institucionalne odgovornosti, određivanje polazišta za komparativne analize (obrasci za podnošenje izveštaja, prikupljanje podataka itd.) i merljivi pokazatelji, odnosno standardi ili očekivani rezultati i finansijsko planiranje.
72. Mandat KDU kao koordinacionog tela za sprovođenje SAPLJP 2009–2011. uvodi još jedan, dodatni sloj u već komplikovanu prirodu te kancelarije i onemogućuje relevantne aktere da u potpunosti preuzmu sprovođenje tog dokumenta.⁸⁵ Izveštaj KDU za 2011. o sprovođenju SAPLJP 2009–2011. potkrepljuje ovu analizu, budući da sadrži nepovezan spisak aktivnosti koje su sprovele razne institucije u sprovedenu tog strateškog dokumenta.
73. Pored toga, neka ministarstva i opštine navode spoljne donatore ili OGD kao odgovorne aktere za ostvarivanje ciljeva koji čine samu suštinu njihovog mandata. Čini se da mešaju pojmove partnera za realizaciju projektne aktivnosti sa sveobuhvatnom institucijom čija je dužnost da ostvari ciljeve onako kako su oni utvrđeni u SAPLJP⁸⁶.
74. Slična manjkavost može se uočiti i kada je reč o sprovođenju Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu (SIZRAE) 2009–2015. i Akcionog plana uz tu strategiju. Opredeljenost jedne institucije za njeno sprovođenje povećana je tek kada je određeni deo (onaj kojim se može lakše upravljati) SIZRAE bio prepušten nadležnom ministarstvu. Na primer, MONT je stao na čelo one komponente Strategije koja se odnosi na izradu nacrtta, sprovođenje i praćenje obrazovanja.
75. Sem toga, zbog nejasnoća u smislu odgovornih institucija i njihovih ovlašćenja, tj. mandata, čini se da zainteresovane strane ne opredeljuju sredstva za sprovođenje strateških dokumenata. To se posebno može uočiti u izveštaju KDU o sprovođenju SAPLJP u 2011. godini. Zaista, samo je nekoliko institucija prijavilo raspoloživa sredstva ili fondove za ostvarenje ciljeva i sprovođenje aktivnosti. Često se čini da se oni oslanjaju na spoljne donatore (međunarodne organizacije, ambasade itd.) očekujući od donatora da obave njihove osnovne dužnosti. To je nedostatak u postupku kreiranja politike koji se neminovno negativno odražava na sprovođenje odnosnih politika.
76. Na kraju, čini se da osoblju zaduženom za sprovođenje SAPLJP takođe nedostaju odgovarajući alati i neophodne veštine za obavljanje poverenih poslova. Na primer, JLJP u većini opština nisu popunile sva radna mesta i nemaju sopstvene budžetske linije za realizaciju plana rada, ako takav plan uopšte postoji.⁸⁷ S druge strane, JLJP na ministarskom nivou, iako imaju dovoljno ljudstva i odgovarajući budžet nisu, kako izgleda, usredsredene na svoju ulogu u smislu obezbeđivanja

⁸⁵ Za detaljnju procenu vidi Izveštaj FRIDOM, (2010), str. 9–10.

⁸⁶ Izveštaj KDU o primeni Strategije i Akcionog plana za ljudska prava u Republici Kosovo (2009–2011), Period januar-decembar 2011, (2012), str. 27–239.

⁸⁷ Odeljenje (divizija) za ljudska prava, unapređenje ljudskih prava u opštinama Ministarstva za lokalnu upravu (MLU), (2013); upitnike su popunili koordinatori JLJP u saradnji s Misijom OEBS na Kosovu.

sproveđenja sektorskih politika i zakonskih propisa za dobrobit stanovništva. Njihov fokus je nekako pomeren sa stanovništva na kolege u Ministarstvu. Kada se to od njih zatraži, oni prikupe informacije i statističke podatke, ako su dostupni, od odgovarajućih odeljenja i organa i u stanju su da pruže prilično opisnu sliku nivoa sproveđenja politike i zakonodavstva. Zavisnost svih JLJP od rukovodstva (to jest, od predsednika opštine ili direktora uprave i stalnog sekretara) u smislu ocene njihovog rada nesumnjivo ima za posledicu izvesno oklevanje kod donošenja objektivne procene aktivnosti njihovih poslodavaca.⁸⁸

⁸⁸ Razgovori s jedinicama za ljudska prava u ministarstvima, Prva misija za procenu. U poglavlju pod naslovom „Metodologija” objašnjeno je šta znači „Prva misija za procenu”.

6. PROMOVISANJE I UNAPREĐENJE

6.1 Relevantne institucije

77. Izvesnom broju konkretnih institucija povereni su određeni aspekti odgovornosti za unapređenje ljudskih prava, ali to je u isto vreme i nešto što se očekuje od svih javnih institucija u oblastima njihove nadležnosti.
78. Tako je IZG konkretno zadužena za unapređenje ljudskih prava, te prema tome, preduzima javno zastupanje tih prava. Međutim, promovisanje ljudskih prava je i neizbežan nusproizvod svih izveštaja koje IZG podnosi, kao i svih problema na koje ukazuje preko medija.
79. Sem toga, KDU je dobila konkretnu ulogu u izgradnji kapaciteta i zastupanju, što joj omogućava da pre svega organizuje kampanje za podizanje svesti i sarađuje sa građanskim društvom.
80. Pored toga, ARR je poverena odgovornost za sproveđenje kampanja za podizanje svesti kako bi se obezbedila rodna ravnopravnost i rodna zastupljenost.⁸⁹ Zatim, PRR u ministarstvima i opština sprovode promotivne aktivnosti da bi pitanja rodne ravnopravnost i ljudskih prava integrisala u sve opštinske aktivnosti.
81. JLJP u ministarstvima i opštinama imaju izvesnu odgovornost na planu unapređenja ljudskih prava, baš kao i MZP (kada je reč o zajednicama i povratku), KPZ (takođe u pitanjima koja se tiču zajednica) i KPJ (u vezi sa službenim jezicima i jezicima u službenoj upotrebi).
82. U isto vreme, od uprave u celini zahteva se da promoviše i načelo multietničkog društva i načelo prava na rodnu ravnopravnost.⁹⁰ Pored toga, postoji i zahtev da se na lokalnom nivou unapređuju i promovišu ljudska prava.⁹¹

6.2 Dostignuća

83. MLU je sprovedilo kampanje za podizanje nivoa svesti, štampalo je i distribuiralo letke u koordinaciji sa službenikom Ministarstva za javno informisanje.⁹² Te kampanje su se, na primer, odnosile na upis u matične knjige dece iz zajednica Roma, Aškalija i Egipćana, borbu protiv nasilja u porodici i preranog stupanja u brak, ohrabruvanje javnosti da se žali nadležnim zbog kršenja ljudskih prava (preko bilborda, uz podršku OEBS), kao i na obeležavanje datuma koji su posebno važni za ljudska prava.
84. Neke JLJP u ministarstvima aktivnije su u promovisanju ljudskih prava od drugih. Na primer, JLJP u MONT učestvovala je u većem broju aktivnosti za promovisanje ljudskih prava, kao što su promovisanje inkluzivnog obrazovanja, objavljanje brošura i drugog promotivnog materijala i obeležavanje posebno važnih datuma za ljudska prava.⁹³ Pored toga, ta JLJP nastoji da kroz svoju savetodavnu ulogu u pritužbama zaposlenih u Ministarstvu unapredi njihova ljudska prava. Zatim, zaposleni u JLJP pri MUP su tokom 2008. i 2009. pripremili i objavili brošure o ljudskim pravima i učestvovali u kampanji „16 dana aktivizma za prestanak nasilja nad ženama”, koju je vodila Agencija UN za unapređenje položaja žena (UN Women).

⁸⁹ Zakon 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, član 4. stav 4. i 7, član 5. stav 2. tačka (c).

⁹⁰ Zakon br. 03/L-189 (2010) o državnoj upravi Republike Kosovo, član 18. stav 1. tačka 6.

⁹¹ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, član 17. tačka (i).

⁹² Ministarstvo za lokalnu upravu, Zbirni izveštaj, promovisanje ljudskih prava u opština Republike Kosovo, Priština, februar 2013.

⁹³ Vidi <http://www.masht-gov.net/advCms/?id=51&lng=Alb#id=51..&limitId=0> (sajt posećen 27. jula 2013).

85. Ostali vidovi dobre prakse više se tiču kapaciteta JLJP za rad na terenu i interne podrške koju te jedinice dobijaju. Na primer, JLJP pri Ministarstvu za privredni razvoj (MPR) organizovalo je terenske posete malim preduzećima i planiralo posete preduzećima u društvenom vlasništvu, iako to nije dobilo odobrenje generalnog sekretara.⁹⁴
86. Opštinske JLJP imale su i neke promotivne aktivnosti. Međutim, izgleda da su one organizovane na *ad hoc* osnovi, obično povodom obeležavanja važnih međunarodnih dana, na primer Dana ljudskih prava, Dečjeg dana, Nedelje borbe protiv nasilja nad ženama, koje su podržale i finansirale druge organizacije. Na primer, JLJP u Kosovu Polju/Fushë Kosovë učestvovala je, sa jednom međunarodnom organizacijom, u aktivnostima za podizanje svesti o potrebi podrške ugroženim grupama, licima sa invaliditetom, ženama, manjinama i deci. Slično tome, JLJP u Prištini/Prishtinë učestvovala je u kampanji podizanja svesti o borbi protiv trgovine ljudima,⁹⁵ zaštiti životne sredine, naslednim pravima žena, borbi protiv preranog stupanja u brak i davanja mogućnosti za zapošljavanje licima sa invaliditetom. JLJP u Mališevu/Malishevë takođe je učestvovala u radijskoj debati, pripremila je i štampala letke, držala predavanja deci školskog uzrasta o pravima dece i organizovala kampanju podizanja svesti javnosti o preventivnim merama protiv raka dojke i hemoragične groznice.⁹⁶
87. Pored toga, PRR u Prizrenu, uz podršku i pomoć OEBS, svake godine organizuje kampanju podizanja svesti javnosti protiv nasilja u porodici, a 2012. tamošnja JLJP je takođe organizovala kampanju za podizanje svesti javnosti o borbi protiv trgovine ljudima. Pored toga, JLJP u Prizrenu redovno organizuje sastanke sa OGD, a u periodu 2010–2011. podržala je radio-debate o pitanjima rodne ravnopravnosti i snimila televizijsku emisiju pod naslovom „Lepe i moćne”, kojoj je bio cilj osnaživanje žena lidera u društvu.

6.3 Neuspesi

88. Vlada je usvojila više instrumenata ljudskih prava čiji je cilj promocija ljudskih prava. Međutim, izveštaj FRIDOM navodi da su „glavni neuspesi leže u slaboj povezanosti sa dokumentima u kojima se proklamuje opšta politika Vlade i u nedovoljnoj konkretnosti u smislu ciljeva, odgovornosti i budžetskih implikacija.”⁹⁷ Aktivnosti na promovisanju i zaštiti ljudskih prava na centralnom i lokalnom nivou i dalje su ograničene, po pravilu su *ad hoc* i obično se ne prate dalje da bi mogao utvrditi njihov uticaj, i suviše difuzne prema svom delokrugu, zbog širokog spektra pitanja koja su njima obuhvaćena. Na napore koji se ulažu za podizanje svesti javnosti o ljudskim pravima i njihovoj zaštiti, negativno utiče i oklevanje institucija kod kojih postoji preklapanje u nadležnostima da uzajamno sarađuju.
89. Pored toga, nedovoljna finansijska sredstva nesumnjivo mogu podržati promotivne aktivnosti. Tako je JLJP u MRSZ saopštila da zbog nedostatka konkretnog budžeta nije bilo moguće organizovati kampanje za podizanje svesti, ni bilo kakve druge promotivne aktivnosti o zaštiti ljudskih prava u ministarstvu. Međutim, izgleda da nije ni bilo inicijativa da se iskoristi materijal koji bi se mogao pribaviti. Tako JLJP i MRSZ nikada nisu koristili u promotivne svrhe podatke razvrstane prema polu itd, pribavljeni radi podnošenja izveštaja za ARR i KDU. Iako je JLJP pri MONT smatrala da bi bila korisna kampanja informisanja javnosti o njihovoj ulozi, ona nikada nije sprovedena, a da nikad nije bilo dato neko obrazloženje.
90. Pored toga, izostala je bilo kakva suštinska i trajna saradnja između institucija zaduženih za promociju ljudskih prava i organizacija građanskog društva (OGD); isto tako, u javnosti je

⁹⁴ Razgovor sa JLJP pri MER Prva misija za procenu.

⁹⁵ Kampanju je organizovao i podržao OEBS.

⁹⁶ Povratne informacije od terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Prizren (jun 2013).

⁹⁷ FRIDOM, Funkcionalni pregled sistema ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, 2010, str. 3. [http://map.rks.gov.net/userfiles/file/FRIDOM/Fridom_en/Horizontal Reviews/Functional Review of Human Rights and Gender Equality System_211e.pdf](http://map.rks.gov.net/userfiles/file/FRIDOM/Fridom_en/Horizontal%20Reviews/Functional%20Review%20of%20Human%20Rights%20and%20Gender%20Equality%20System_211e.pdf) (sajt posećen 21. avgusta 2013).

uvreženo mišljenje da su strukture za ljudska prava samo instrument za promovisanje Vlade, a ne prava građana. Takvu percepciju bez sumnje pojačava neuspeh u praktičnom sproveđenju preporuka Institucije zaštитnika građana (IZG), što ne može a da ne podrije verodostojnost napora te institucije u promovisanju ljudskih prava.

91. Ako se sve to zajedno sagleda, domaći i međunarodni napori preduzeti kroz kampanje, obuku i distribuciju promotivnog materijala o ljudskim pravima dosada, kako se čini, nisu iole značajno poboljšali upoznatost stanovništva sa ljudskim pravima i njegovu spremnost da ta prava iskoristi, barem ako se kao pokazatelj uzme ukupni broj pritužbi i parničnih postupaka pokrenutih zbog navodnih kršenja ljudskih prava.

7. ZADOVOLJENJE POVREDE PRAVA

7.1 Relevantne institucije

92. Ustav propisuje zaštitu čitavog niza ljudskih prava, uključujući pravo na korišćenje pravnih lekova protiv sudske i upravnih odluka.⁹⁸ Slično tome, Zakon o upravnom postupku⁹⁹ propisuje da svaki građanin koji smatra da su njegova prava povređena može da traži zadovoljenje povrede primenjujući odgovarajuće upravne postupke. To znači da postoji čitav niz sudske i upravnih lekova zavisno od odluke koja se osporava.
93. Međutim, izvestan broj drugih institucija pored sudova, takođe je ovlašćen da omogući zadovoljenje onima koji tvrde da su njihova ljudska prava prekršena.
94. Od tih institucija, IZG je jedino nezavisno telo koje može da obezbedi zadovoljenje povrede prava građanima širom Kosova za navode o svim vidovima kršenja ljudskih prava nastalih zbog delovanja državne uprave. Rad IZG u rešavanju pritužbi građana može da potpomogne uloga JLJP na ministarskom i opštinskom nivou, kako kada je reč o pomoći žrtvama, tako i kada je reč o prosleđivanju njihovih pritužbi na adresu IZG.
95. Predviđeno je da u Skupštini Kosova Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije takođe ima određenu ulogu u zadovoljenju povrede prava građana, budući da se i njemu građani mogu obratiti navodima o kršenjima ljudskih prava.
96. Sem toga, NNODUK može da pruži zadovoljenje državnim službenicima koji tvrde da im je državna uprava povredila prava, što može da obuhvati ljudska prava kao što je, između ostalog, pravo na zabranu diskriminacije.
97. Međutim, postoje izvesne institucije koje su usredsređene na jednu, konkretnu oblast. Među njima je KPJ koja je zadužena da rešava pritužbe u vezi povreda Zakona o upotrebi jezika, i KSZ koja povremeno izdaje preporuke u vezi prava pripadnika zajednice.
98. U isto vreme, mnoge JLJP mogu imati ulogu tako što će omogućiti da pomenute institucije isprave nanetu povedu ili da se zadovoljenje obezbedi neformalnim putem, bez obzira na to što one nemaju nikakva izričita ovlašćenja u tom smislu.

7.2 Dostignuća

99. IZG ostvaruje ulogu preko svoje centralne kancelarije i pet regionalnih kancelarija,¹⁰⁰ s tim što je otvorena još jedna regionalna kancelarija,¹⁰¹ dok je otvaranje druge planirano.¹⁰² Preko tih kontaktnih punktova, IZG ima mogućnosti da radi na terenu sa građanima. Pritužbe se mogu podnosi neposredno nekoj od kancelarija IZG ili zameniku zaštitnika građana kad posećuje opštine (dani otvorenih vrata). Na osnovu Zakona o rodnoj ravnopravnosti¹⁰³ i Zakona o zaštitniku građana,¹⁰⁴ IZG može da formira Jedinicu za rodnu ravnopravnost (JRR) koja je ovlašćena da ispituje pritužbe u vezi rodno zasnovanih kršenja prava i da promoviše i prati ostvarivanje rodna ravnopravnost.

⁹⁸ Član 32. Ustava.

⁹⁹ Zakon br. 02/L-28.

¹⁰⁰ Gračanica, Peć, Prizren, Gnjilane, Mitrovica (ogranak Kancelarije u severnoj Mitrovici).

¹⁰¹ Uroševac.

¹⁰² Đakovica.

¹⁰³ Br. 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, (2004), član 6.

¹⁰⁴ Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana, (2010), član 31.

100. Tokom 2011. primljene su ukupno 1.453 predstavke, u kojim je sprovedeno 546 istraga.¹⁰⁵ Mada se predmeti pritužbi razlikuju, na tri prva mesta institucija na koje su se građani žalili u istraženim slučajevima su sudovi (31%), ministarstva (21%) i opštine (17%). Ukupno, IZG je saopštila da je 60% završenih predmeta pozitivno rešeno, dok je 32% proglašeno neprihvatljivim.¹⁰⁶ Sem toga, za isti period, regionalna kancelarija u Prizrenu navodi da je u 2011. primila otprilike 270 do 300 predmeta, od kojih je 120 bilo prihvatljivo, a da je od toga 100 predmeta uzela u postupak.¹⁰⁷

101. Statistički podaci za 2012¹⁰⁸ pokazuju povećanje broja primljenih pritužbi - 1.670 – uz neznatno povećanje - do 33% – pritužbi koje su proglašene neprihvatljivim, od kojih više od polovine zato što nisu bila iskorišćena pravna sredstva¹⁰⁹. Predmeti pritužbi i dalje su različiti, ali su tri glavne tužene institucije iste kao u 2011, mada je sada bilo više pritužbi na opštine nego na ministarstva.¹¹⁰ Tek nešto više od 51% završenih slučajeva rešeno je pozitivno,¹¹¹ a 16,5% predmeta je stavljen *ad acta* zato što stranke nisu pokazale dalje interesovanje.¹¹²

102. Prema rečima zaštitnika građana,¹¹³ u prvih pet meseci 2013. primljeno je 60% više pritužbi u odnosu na 2012. Čini se da to potiče od informacija iz regionalnih kancelarija. Tako Kancelarija u Gnjilanu kaže da je do tada dobila ukupno 138 pritužbi,¹¹⁴ Kancelarija u Peći da je dobila ukupno 144 predmeta u širokom spektru, od trajanja sudskega postupka, preko navodnih kršenja prava od strane lokalnih vlasti, do privatnih sporova kao je razvod braka,¹¹⁵ dok Kancelarija u Mitrovici kaže da je primila ukupno 98 pritužbi, od kojih je 58 neprihvatljivo, dok se u 40 slučajeva prešlo na fazu istrage. Broj predmeta pokrenutih po službenoj dužnosti je udvostručen. U IZG taj trend je objašnjen pojačanim interesovanjem javnosti za tu instituciju, posebno u svetlu opšteg ignorisanja individualnih pritužbi od strane javnih institucija. Štaviše, Regionalna kancelarija IZG u Peći priznaje da je za ostvarivanje njene uloge posebno važno da ima dobar funkcionalni odnos s drugim činiocima, kao što su OGD i opštinske JLJP.¹¹⁶

103. Većina JLJP u ministarstvima smatra da zadovoljenje povrede prava lica koja tvrde da su im ljudska prava povređena postupkom određenog ministarstva spada u domen njihovih nadležnosti i ostvarenja.¹¹⁷ Te pritužbe su dostavili građani ili državni službenici u ministarstvu; predmeti pritužbi se znatno razlikuju. Tako je JLJP u MLU ukazala da se bavila dvema individualnim pritužbama žrtava trgovine ljudima kojima više od šest meseci nije obezbeđeno nikakvo utočište.¹¹⁸ Slično tome, JLJP u MRSZ podseća na slučaj u vezi pritužbe lica kome je odbijen zahtev za penziju. JLJP je ispitala taj predmet i prosledila predmet nadležnom odeljenju sa propratnim aktom u kojem je konstatovala da je došlo do kršenja prava i dala preporuku da Ministarstvo preduzme korektivnu meru da to ispravi.¹¹⁹ Pored toga, JLJP u MER ukazala je na 14-15 pritužbi koje je dobila od građana u vezi sa radnim sporovima u energetskom sektoru, ali nisu navedeni nikakvi drugi detalji.¹²⁰

¹⁰⁵ Institucija zaštitnika građana (ombudsmana) Kosova, Godišnji izveštaj za 2011, Priština 2012, str. 138.

¹⁰⁶ *Ibid*, str. 148.

¹⁰⁷ Razgovor s Regionalnom kancelarijom IZG u Prizrenu, Prva misija za procenu.

¹⁰⁸ Institucija zaštitnika građana Kosova, Godišnji izveštaj za 2012, Priština 2013.

¹⁰⁹ 619 slučajeva.

¹¹⁰ Od 610 istraženih slučajeva, 215 se odnosilo na sudove, 137 na opštine i 105 na ministarstva.

¹¹¹ 276 od 538 slučajeva.

¹¹² 89 od 538 slučajeva.

¹¹³ Razgovor sa zaštitnikom građana, Prva misija za procenu.

¹¹⁴ Razgovor sa Regionalnom kancelarijom IZG u Gnjilanu, Prva misija za procenu.

¹¹⁵ Razgovor sa Regionalnom kancelarijom IZG u Peći, Prva misija za procenu.

¹¹⁶ Razgovor sa Regionalnom kancelarijom IZG u Peći, Prva misija za procenu.

¹¹⁷ Razgovor sa JLJP u ministarstvima u periodu 24–28. jun 2013, Prva misija za procenu.

¹¹⁸ Razgovor sa JLJP u MLU, Prva misija za procenu.

¹¹⁹ Razgovor sa JLJP pri MRSZ, Prva misija za procenu.

¹²⁰ Razgovor sa JLJP pri MER, Prva misija za procenu.

104. Drugi niz slučajeva u kojima su JLJP pri ministarstvima obezbedile zadovoljenje povrede odnosi se na pritužbe državnih službenika iz odnosnih ministarstava po prijemu njihovih, najčešće usmenih pritužbi. Tako se JLJP pri MONT setila slučaja koji su imali a odnosio se na navodnu diskriminaciju po osnovu godina života u postupku zapošljavanja u Ministarstvu, i tom prilikom je JLJP dala izvesne predloge Ministarstvu.¹²¹ S druge strane, JLJP u MUP-u imala je tokom 2012. 3-4 slučaja u vezi kojih je predložila da se usklade plate zaposlenih u Ministarstvu. U isto vreme JLJP u MF ukazala je na svoju praksu da osigura da svi zaposleni u Ministarstvu imaju važeće ugovore o radu.¹²² Zatim, JLJP u MKOS uspešno je intervenisala u slučaju kada je raskinut ugovor o radu sa službenicom u toku njenog porodiljskog odsustva.¹²³ JLJP je u tom slučaju Ministarstvu dala preporuke u skladu s važećim zakonom, posle čega je Ministarstvo povuklo odluku o raskidu ugovora o radu, a službenica zadržala svoje radno mesto. JLJP u MJU je dobila tri pritužbe od zaposlenih u Ministarstvu; međutim, pošto su predstavke bile anonimne, JLJP nije mogla ništa da preduzme. Pored toga, JLJP u Ministarstvu rada i socijalne zaštite (MRSZ) pratila je i rešila jedan slučaj odbijene penzije. Pošto je prikupila relevantne podatke od stranke i od nadležnog odeljenja, JLJP je u ime generalnog sekretara napisala pismo u kojem je konstatovala povredu pravo na penziju i zahtevala da Ministarstvo preduzme korektivne mere.¹²⁴

105. Na opštinskom nivou, opštinske JLJP takođe se bave pritužbama koje po pravilu ne podnose zaposleni u opštinama. Tako je JLJP u Peć/Pejë saopštila da mesečno dobija oko 10 pritužbi zbog kršenja ljudskih prava.¹²⁵ Kada se radi o Mitrovici/Mitrovicë, rečeno je da građani imaju pravo da se obrate JLJP u svim pitanjima ljudskih prava, kao i da se sve pritužbe koje su upućene opštini po pravilu unose u centralnu bazu podataka opštine kojoj imaju pristup svi opštinski službenici.¹²⁶ Ranije je JLJP u Mitrovici/Mitrovicë dobila izvestan broj pritužbi u vezi socijalne pomoći koju su pojedinci neko vreme dobijali, da bi im potom bila obustavljena. Razlog je bio što podnosioci pritužbi nisu ispunjavali sve uslove, posebno uslov da moraju imati dete mlađe od pet godina da bi dobijali tu vrstu socijalne pomoći. Međutim, JLJP je pokrenula to pitanje sa KDU, iako je kasnije odlučeno da pitanje treba proslediti u MRSZ.¹²⁷
106. Dalje, JLJP u Prištini/Prishtinë dobilla je pritužbu od građanke Kosova turske nacionalnosti zbog načina pisanja njenog imena u zvaničnim dokumentima; savetovano joj je da pokrene drugi postupak. Ista JLJP dobila je i neke pritužbe opštinskih službenika, ali uglavnom samo usmeno, i dala odgovarajući savet u tenutku kad ih je primila. JLJP u Uroševcu/Ferizaj ukazala je na jedan broj slučajeva na kojima je radila u vezi radnih sporova, neizvršenja sudskih presuda i sporova u vezi računa za komunalne usluge i električnu energiju. U jednom konkretnom slučaju JLJP je uspešno intervenisala da učenica koja je ostala u drugom stanju nastavi školovanje. Drugi pozitivan primer pružila je JLJP u Podujevu/Podujevë u vezi pritužbe jednog građanina dostavljene 2013. godine. Posle uspešne intervencije JLJP, predsednik opštine je obezbedio podnosiocu pritužbe sredstva iz opštinskog budžeta za izgradnju nove kuće.¹²⁸
107. Neke intervencije JLJP bile su, međutim, neuspešne, zbog negativnog stava opštinskih službenika prema njima. Na primer, u Lipljanu/Lipjan u oktobru 2012. JLJP je preduzela mere povodom nekoliko pritužbi dobijenih od učenika srednjih škola koji su bili isključeni iz škole. Uprkos raspitivanju i istrazi JLJP, nijedna nadležna opštinska institucija (direktor odeljenja za

¹²¹ Razgovor sa JLJP pri MONT, Prva misija za procenu.

¹²² Razgovor s koordinatorom JLJP pri MF, Prva misija za procenu.

¹²³ Razgovor sa JLJP pri MKOS, Prva misija za procenu.

¹²⁴ Razgovor sa JLJP pri MRSZ, , Prva misija za procenu.

¹²⁵ Razgovor sa OJLJP u Peć/Pejë, Prva misija za procenu.

¹²⁶ Nije sasvim jasno da li su ovde na zadovoljavajući način uzete u obzir sve implikacije koje ova praksa ima po zaštitu podataka.

¹²⁷ Razgovor sa OJLJP u Mitrovici, Prva misija za procenu.

¹²⁸ Povratna informacija terenskog tima OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Mitrovica/Mitrovicë, (jun 2013).

obrazovanje i direktor škole) nije uzela u obzir mišljenje JLJP niti su dostavili bilo kakvo obrazloženje.¹²⁹

108. S druge strane, ZPSOZ u Prizrenu je 2009. godine podneo pritužbu Ustavnom суду u vezi odluke Skupštine opštine koja se odnosila na grb odnosno logo Opštine, da bi Ustavni sud potom presudio da je opštinski grb protivustavan budući da ne odražava „multietničnost” opštine.¹³⁰ Posle veoma žive i polemičke diskusije i nekoliko odlaganja u Skupštini opštine, grb je na kraju promenjen.
109. Sem toga, po prijemu pritužbi od građana, Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije izneo je neke predloge i ukazao na konkretnе probleme sa kojima se pojedinci suočavaju.¹³¹ Iako je KPJ dobila neke pritužbe, one dosad nisu uzete u postupak zbog unutrašnjeg restrukturisanja.¹³²
110. Na kraju, Konsultativni savet za zajednice (KSZ) je, preko svojih radnih grupa, dao izvestan broj preporuka. Tako je, na primer, u maju 2013. upućena preporuka opštini Prizren u kojoj su pozvani nadležni organi da preduzmu neophodne mere za primenu Zakona o službenoj upotrebi jezika kada je reč o bošnjačkom i turskom jeziku u svim zvaničnim dokumentima opštine. Pored toga, KSZ je u vezi sa školama u drugim dvema opštinama (Đakovica/Gjakovë i Kosovo Polje / Fushë Kosovë) izdala preporuke koje su se odnosile na segregaciju romskih đaka od pripadnika drugih zajednica. Sem toga, KSZ je preporučila da u Zakonu o državnim praznicima bude utvrđen i Spomen-dan za hrvatsku zajednicu. Međutim, KSZ nije dobila odgovor na većinu svojih preporuka.¹³³

7.3 Neuspesi i nedostaci

111. Mada je dostupnost lekova za zadovoljenje povrede prava posebno važna za delotvornu zaštitu ljudskih prava, složena struktura institucija može stvoriti izvesne prepreke koje građanima onemogućuju pristup delotvornom pravnom leku.
112. Na mogućnost IZG da rešava individualne pritužbe negativno utiče još i čitav niz manjkavosti.
113. Prvo, jedan od najvećih prepoznatih izazova u tom pogledu je da su javne institucije sklone da sarađuju sa IZG u istražnoj fazi, ali ne i da sprovode njene preporuke, zbog činjenice da većina tih preporuka – posebno one koje se tiču sistemskih problema – nije sprovedena u delo.¹³⁴ Iako se ne može očekivati da se sve preporuke sprovedu u delo, sama činjenica da im se posvećuje tako malo pažnje utiče na instituciju i na pojedinca koji se toj instituciji obraća ne bi li se izborio za zadovoljenje povrede prava.
114. Drugo, činjenica da se ne vidi rad IZG i da javnost nije upućena u njenu ulogu takođe predstavlja neuspeh.¹³⁵ To se odražava u relativno malom broju primljenih pritužbi, i još manjem broju pritužbi koje su proglašene prihvatljivima. Pored toga, to utiče i na regionalne kancelarije; posledica je neefikasnost budući da neke od pritužbi koje im se upućuju uopšte ne spadaju u delokrug IZG.¹³⁶

¹²⁹ Povratna informacija terenskog tima OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Priština/Prishtinë, (jun 2013).

¹³⁰ <http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/KOS%2001%2009%20vendimi%20%28English%29.pdf> (sajt posećen 11. novembra, 2013).

¹³¹ Obratite pažnju na to da ovde nema objavljenih podataka o broju primljenih pritužbi niti o ishodu preporuka.

¹³² Razgovor sa NVO Centar za mir i toleranciju, Prva misija za procenu.

¹³³ Razgovor sa Konsultativnim savetom za zajednice, Prva misija za procenu.

¹³⁴ Razgovor s zaštitnikom građana i Regionalnom kancelarijom u Prizrenu, Prva misija za procenu.

¹³⁵ Savet Evrope, Mišljenje o Nacrtu uredbe *et al.*, str. 14.

¹³⁶ M. A. Jones i I. Roagna, Izveštaj o proceni (Prilog V Uvodnom izveštaju za zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”), str. 27.

115. Treće, IZG je takođe suočena sa izvesnim brojem operativnih i finansijskih ograničenja. Na primer, ta institucija nema siguran zakup za svoju glavnu kancelariju, kao što nema ni odgovarajući radni prostor u jednom broju kancelarija, posebno onih regionalnih. Nedavno je IZG dobila znatno povećanje budžeta, ali uopšte nije izvesno da će se to nastaviti u budućnosti. Pored toga, zaštitnik građana, njegovi zamenici i zaposleni ne uživaju imunitet po isteku dužnosti, što se nužno odražava na sigurnost koju osećaju u obavljanju svojih zadataka, pa se na taj način podriva nezavisnost institucije.¹³⁷
116. Na kraju, sve veća centralizacija aktivnosti unutar IZG, tako da su zaposleni sa specijalizovanim obrazovanjem angažovani samo u Kancelariji u Prištini/Prishtinë, a ne i u regionima, takođe je označena kao nedostatak, koji se negativno odražava na sposobnost institucije da delotvorno zaštititi ljudska prava.¹³⁸
117. Iako pravni osnov za JLJP u ministarstvima sam po sebi ne sadrži nijednu odredbu koja bi se odnosila na njihovo zadovoljenje povreda prava građana ili javnosti u načelu, odnosno posebno državnih službenika,¹³⁹ oni to u praksi ipak čine. Međutim, broj slučajeva kojima se bave prilično je promenljiv i nije naročito veliki. Tako je JLJP pri MKOS od 2006. do 2011. dobila 17 pritužbi, ali u poslednje dve godine nije dobila nijednu.¹⁴⁰ JLJP pri MF saopštava da, otkako je osnovana, nije dobila nijednu pritužbu od građana.¹⁴¹ Pored toga, kada je reč o kršenjima zabrane diskriminacije u javnom sektoru, u 2011.¹⁴² i 2013. godini,¹⁴³ saopšteno je da većina JLJP nije dobila nijednu pritužbu po osnovu Zakona o zabrani diskriminacije.¹⁴⁴ S druge strane, JLJP u Peću/Pejë dobija gotovo 10 pritužbi svakog meseca i sve što radi je da upućuje podnosioca pritužbi da se obrate nadležnim institucijama (opštinskim organima ili IZG).¹⁴⁵
118. Ipak, mora se primetiti da ne postoje sveobuhvatni podaci o pritužbama koje su do bile JLJP pri ministarstvima ni kada je reč o pritužbama od građana, ni kada je reč o pritužbama poteplim od državnih službenika u vezi sa bilo kojim konkretnim pitanjem, uprkos izveštajima koji se podnose svake druge godine. Međutim, koordinator JLJP pri MKOS objasnio je da tako mali broj pritužbi predstavlja posledicu dejstva izvesnog broja razloga koji obuhvataju neupućenost javnosti u vlastita prava, nedostatak informacija o ulozi JLJP budući da se informacije na njihovim internet stranicaovima ne ažuriraju redovno, kao i nepoverenje u JLJP, zato što se smatra da one nemaju ovlašćenje da donose obavezujuće odluke. U isto vreme, same JLJP često ne gledaju na bavljenje individualnim pritužbama dobijenim od građana kao na svoju stvarnu nadležnost, već u tome pre vide stvar iz delokruga IZG.¹⁴⁶ Prema oceni koordinatora i zaposlenih u JLJP, to što ima mali broj pritužbi koje građani neposredno upućuju na adresu raznih JLJP i to što povremeno uopšte nema tih pritužbi predstavlja dokaz ove tvrdnje.¹⁴⁷

¹³⁷ Savet Evrope, Mišljenje o Nacrtu uredbe *et al.*, str. 14.

¹³⁸ Omladinska inicijativa za ljudska prava – Kosovo, „Uvid u rad Institucije zaštitnika građana”, jun 2013, str 29–30.

¹³⁹ Administrativno uputstvo premijera br. 8/05 o opisima poslova i radnih zadataka u jedinicama za ljudska prava, član 7.

¹⁴⁰ Razgovor sa JLJP pri MKOS, Prva misija za procenu.

¹⁴¹ Razgovor sa JLJP pri MF, Prva misija za procenu.

¹⁴² Inicijativa mladih za ljudska prava – Kosovo, „Zakon o zabrani diskriminacije na Kosovu: sedam godina otkako je na snazi”, decembar 2011, str. 164–65.

¹⁴³ Inicijativa mladih za ljudska prava – Kosovo, „Slučajevi diskriminacije na Kosovu – da li takvi postoje?” jul 2013, str. 8–9.

¹⁴⁴ Zakon br. 2004/03.

¹⁴⁵ Razgovor sa JLJP u Peću/Pejë, Prva misija za procenu.

¹⁴⁶ Na jedan od malobrojnih izuzetaka ukazala je JLJP pri MONT u razgovorima vođenim u sklopu Prve misije procene. Ta JLJP, kao jedinstven primer među svim JLJP pri ministarstvima, predsedavala je Ministarskom odboru za predstavke i žalbe građana. Međutim, nije bilo moguено proceniti njen uticaj u sklopu tako aktivne nadzorne uloge, zbog toga što je funkciju predsedavanja potom preuzeila Pravna služba Ministarstva. Nisu navedeni nikakvi konkretni razlozi za takvu odluku.

¹⁴⁷ Broj pritužbi dobijenih od građana znatno varira, ali je on, u celini gledano, mali. Na primer, JLJP pri MER saopštila je da je dobila samo 14–15 pritužbi od građana i da su se te pritužbe uglavnom odnosile na radne sporove u energetskom sektoru (nije naznačeno o kom je periodu reč).

119. U datim okolnostima, nije nimalo iznenađujuće da većina JLJP nije sprovedla nijednu promotivnu kampanju niti kampanju jačanja svesti javnosti da bi obavestila javnost o postojanju tog oblika zadovoljenja povreda prava.
120. Međutim, treba naglasiti da oni koji rade u JLJP nemaju dovoljan kapacitet da se delotvorno pozabave takvim pritužbama. Tokom godina su JLJP transformisane u „kontaktne punktove” i ne odgovara im da primaju tako širok spektar pritužbi.¹⁴⁸ Sem toga, budući da JLJP nema izvršna ovlašćenja,¹⁴⁹ to se takođe negativno odražava na njihovu sposobnost da ponude delotvoran pravni lek podnosiocu pritužbe i, kao što je već istaknuto, verovatno obeshrabruje ljudе da im se uopšte obrate. Iz tih razloga, mogućnost uspešnog rešavanja pritužbi je ograničena budući da postupak za njihovo rešavanje nije jasan i čini se da ishod zavisi od pojedinca koji radi na pritužbi, a ne od same institucije. U izvesnim slučajevima, pritužba je samo prosleđena drugoj instituciji kao što je Zaštitnik građana¹⁵⁰, što je možda primereniji pristup, ako se ima na umu da ne postoji pravni osnov za JLJP da same omoguće zadovoljenje povrede prava.
121. Čitav niz nedostataka negativno utiče na sposobnost opštinskih JLJP da deluju kao mehanizmi za zadovoljenje povreda prava.
122. Prvo, njihove nadležnosti nisu sasvim jasne zato što Administrativno uputstvo 2011/04 uopšte ne utvrđuje da te JLJP treba da se bave pojedinačnim pritužbama.¹⁵¹ Drugi ključni nedostatak koji se negativno odražava na većinu JLJP u vezi je sa strukturom njihovih zaposlenih, zato što većina JLJP nema konsolidovan tim, kako to nalaže Administrativno uputstvo 2011/04.¹⁵² Na primer, OJLJP u Prizrenu ima samo koordinatora i poverenika za zajednice sa stalnim radnim vremenom, dok drugo dvoje službenika koji su detaširani za rad u OJLJP imaju i druge osnovne dužnosti u opštini, što znači da radu u JLJP posvećuju otprilike samo 2% svog slobodnog vremena.¹⁵³ Takva situacija postoji i u drugim OJLJP. Tako JLJP u Uroševcu ima jednog koordinatora i jednog zaposlenog, ali je tom zaposlenom JLJP zapravo, drugi, dodatni posao.
123. Broj pritužbi koje dobijaju opštinske JLJP po pravilu je mali, ali nijedna JLJP nije sprovedla bilo kakve aktivnosti koje bi omogućile veći nivo svesti javnosti ili da se javnost obavesti o mogućnosti JLJP da funkcionišu kao mehanizmi za zadovoljenje povreda prava. Već je rečeno da to utiče i na predstavu koju javnost ima o opštinskim JLJP; javnost, naime, ima veoma malo vere u njihovu sposobnost da rešavaju probleme s kojima se građani mogu suočiti.¹⁵⁴ Pored toga, s jedne strane kapaciteti opštinskih JLJP nisu potpuno adekvatni tako da one ne mogu delotvorno da rešavaju individualne pritužbe, a s druge strane ni mnogi zaposleni u njima nemaju potrebno iskustvo niti odgovarajuću stručnost za rešavanje jednog takvog zadatka.¹⁵⁵
124. Sem toga, neuspesi i nedostaci mogu se uočiti i kada je reč o Odboru za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije. Prvo, taj Odbor nema utvrđen postupak za rad u vezi peticija koje dobija, a OGD ističu da se zbog toga na njegovim sastancima uočava izvesno oklevanje u pogledu toga kako treba postupati s peticijama.¹⁵⁶ Drugi nedostatak odnosi se na

¹⁴⁸ Izveštaj FRIDOM , str. 13.

¹⁴⁹ M. A. Jones i I. Roagna, Izveštaj o proceni (Prilog V Uvodnom izveštaju za Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”).

¹⁵⁰ Savet Evrope, Mišljenje o Nacrtu uredbe *et al* str. 16.

¹⁵¹ MLU – Podzakonski akt o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva 2011/01 o osnivanju Jedinice za ljudska prava pri opštinama, član 7.

¹⁵² MLU – Podzakonski akt o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva 2011/01 o osnivanju Jedinice za ljudska prava pri opštinama.

¹⁵³ Razgovor sa OJLJP u Prizrenu, Prva misija za procenu.

¹⁵⁴ M. A. Jones i I. Roagna, Izveštaj o proceni (Prilog V Uvodnom izveštaju za Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”), str. 26.

¹⁵⁵ *Ibid*, str. 25.

¹⁵⁶ Razgovor sa CSD, Prva misija za procenu.

kapacitet unutar Skupštine Kosova i, posebno, na nedostatak dovoljne profesionalne podrške za postupanje sa takvim peticijama.

125. Kada je reč o KPJ, budući da se taj mehanizam trenutno restrukturiše, nije mogućno utvrditi da li tu ima nekih nedostataka. Konsultativni savet za zajednice takođe je suočen sa izazovima u vidu neodgovarajućih radnih uslova, a glavni problem se sastoji u tome što oni po pravilu ne dobijaju odgovor od nadležnih institucija na preporuke koje daju.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Razgovor sa Konsultativnim savetom za zajednice, Prva misija za procenu.

8. NADZOR

8.1 Relevantne institucije

126. Kao i ostale uloge, tako su i različiti aspekti zadatka nadzora nad poštovanjem standarda ljudskih prava povereni širokoj lepezi vansudskih tela.
127. Ustav poverava Instituciji zaštitnika građana (IZG) zadatak nadzora nad poštovanjem prava i sloboda pojedinaca, kao i zaštite i unapređenja tih prava i sloboda. IZG tako može davati preporuke i predlagati akcije kada uoči da su javna uprava i drugi državni organi povredili ljudska prava i slobode.
128. Pored toga, jedinice za ludska prava (JLJP) u ministarstvima dužne su da sarađuju sa IZG i da vrše nadzor nad sprovođenjem njenih preporuka. Sem toga, od njih se takođe očekuje procena ostvarivanja ljudskih prava u ministarstvima.
129. Pored toga, Skupština Kosova ima zadatak opšteg nadzora nad poštovanjem ljudskih prava, i naročito preko dva svoja skupštinska odbora – Odbora za ludska prava i Odbora za prava zajednica – može da prati u kojoj meri javne institucije poštjuju ludska prava i da time pomogne ili da dopuni rad IZG.
130. Sem toga, Ministarstvo za lokalnu upravu (preko svog Odseka za unapređenje ljudskih prava u opština i preko opštinskih JLJP) dužno je da prati pravilno sprovođenje zakona koji se odnose na ludska prava i njihovo puno poštovanje na lokalnom nivou. Odsek MLU za nadzor nad opština, preko svog Odseka za pravna pitanja i nadzor nad opština, dodatno je u položaju da sprovodi aktivnosti nadzora bilo tako što će koristiti specijalne kamere koje su instalirane u većini skupština opština, bilo tako što će njegovi savetnici zaduženi za nadzor prisustvovati zasedanjima skupština opština.
131. Kancelarija za dobro upravljanje (KDU) posebno je odgovorna za nadzor nad sprovođenjem mera predviđenih Strategijom i akcionim planom o ljudskim pravima (SAPLJP) 2008–2011. Pored toga, KDU nije odgovorna samo za koordinaciju već i za nadzor nad sprovođenjem Nacionalnog strateškog akcionog plana o pravima deteta 2009–2013. i Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovo (SIZRAE) 2009–2015. Međutim, Ministarstvo za evropske integracije (MEI) postepeno je preuzeo jedan deo nadzora u oblasti ljudskih prava u sklopu svoje obaveze da podnosi izveštaj o ostvarenom napretku u okviru Akcionog plana za implementaciju Evropskog partnerstva (APEP) i drugih dokumenata. U jednom nedavnom primeru, MEI je preuzeo od KDU nadzor nad sprovođenjem SIZRAE 2009–2015.¹⁵⁸
132. Praćenje sprovođenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti i politike rodne ravnopravnosti u celini sprovodi drugo telo pri Kabinetu premijera (KPV): to je Agencija za rodnu ravnopravnost (ARR), koja obavlja tu dužnost uz podršku svojih pandana u ministarstvima i opština. Pored toga, ARR – kroz predsedavanje meduresornim Savetom za rodnu ravnopravnost i koordinisanje njegovog rada – vrši ulogu praćenja nad implementacijom KPRR 2008–2013.
133. U oblasti prava zajednica postoji čitav niz institucija koje obavljaju funkciju praćenja.
134. Na primer, Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) ovlašćeno je da prati sprovođenje Vladine strategije za neposredni rad na terenu sa zajednicama i rad u domenu povratka. Ono je takođe uključeno u nadzor nad sektorskog politikom i programima vezanim za povratak. MZP ostvaruje te svoje dužnosti uz podršku OKZP koje obavljaju redovni nadzor i podnose

¹⁵⁸ Razgovor sa predstavnicima MEI, Prva misija za procenu.

Ministarstvu izveštaje o napretku. OKZP takođe nadzиру sprovođenje svih projekata koji su vezani za povratak.

135. Odbor za zajednice, jedan od dva stalna odbora pri skupštinama opština, predstavlja još jedno telo koje je odgovorno za nadzor nad ostvarivanjem standarda prava zajednica u opštinama i nad sprovodenjem postojećeg zakonodavstva, kroz reviziju nacrtova opštinskih akata, odluka i propisa. Da bi se obezbedilo puno poštovanje prava i interesa zajednica, taj odbor može isto tako preporučiti odnosnoj skupštini opštine mere koje će obezrediti ostvarivanje odredaba koje se konkretno odnose na potrebe pripadnika zajednica.
136. Pored MZP, KPZ prati i rezultate mera koje preduzima svaka institucija u oblasti zaštite prava zajednica. Kada je reč o jezičkim pravima, Kancelarija poverenika za jezike (KPJ) nadležna je da prati u kojoj meri institucije poštjuju Zakon o upotrebi jezika.
137. Takođe postoje mnoge OGD koje rade na unapređenju i zaštiti ljudskih prava, posebno one koje su usredsređene na prava dece, žena, zajednica koje nisu većinske, omladine i lica sa invaliditetom. Kao što se konstatiše u SAPLJP 2009–2011, mnoge među tim organizacijama prate u kojoj meri javne institucije postupaju saglasno standardima ljudskih prava i zaključke do kojih u tom praćenju dolaze objavljaju u izveštajima o tematskim pitanjima koji su namenjeni javnosti.

8.2 Dostignuća

138. IZG prati kako se javne vlasti pridržavaju standarda ljudskih prava i zakona koji uređuju tu oblast, postupanjem po individualnim pritužbama i otvaranjem istraga na sopstvenu inicijativu (*ex officio*) u slučaju sumnje da je došlo do kršenja ljudskih prava. U sklopu istrage, zaposleni u IZG prate i sudske postupke. Tri najzastupljenije teme u istraženim slučajevima odnosile su se na pravo na pravično i nepristrasno suđenje, pravo na rad i bavljenje profesijom i zaštitu imovine. Tužene strane u istraženim slučajevima najčešće su bili sudovi (31%), ministarstva (23%) i opštine (17%). IZG je objavila pet izveštaja o predmetima, četiri *ex officio* izveštaja, dve preporuke i jedan zahtev za donošenje privremene mere.¹⁵⁹ Saglasno Zakonu o zaštitniku građana, službenici IZG u svakom trenutku i bez prethodnog upozorenja mogu da prate pritvorske ustanove.¹⁶⁰
139. IZG preko svojih regionalnih kancelarija vrši, u cilju praćenja, posete pritvorskim jedinicama, zatvorima, policijskim stanicama i psihijatrijskim centrima radi procene postupka prema licima lišenim slobode. Na temelju svojih nalaza, IZG upućuje preporuke nadležnim institucijama (na primer, Kosovskoj kazneno-popravnoj službi, Ministarstvu pravde, Ministarstvu zdravlja itd.). Kao pozitivan rezultat aktivnosti na tom planu sklopljen je Sporazum o saradnji u cilju osnivanja Nacionalnog mehanizma za sprečavanje mučenja koji su potpisale IZG i dve lokalne OGD – Kosovski centar za rehabilitaciju žrtava mučenja (KCRŽM) i Savet za zaštitu prava i sloboda (SZPS), uz podršku OEBS-a. Cilj tog mehanizma je redovan nadzor svih mesta i oblasti za smeštaj lica kojima je ograničena sloboda kretanja i postupanja.¹⁶¹ Ta dobra praksa posebno je važna zato što u proces praćenja uključuje OGD i prednosti korišćenja njihovih stručnih znanja, internih podataka i raspoloživih resursa.
140. IZG takođe prati postupak izrade zakonskih propisa i daje preporuke kad je potrebno dodatno poboljšanje nacrtova. Te preporuke se iznose lično, aktivnim učešćem na sastancima odbora Skupštine Kosova, na javnim debatama o nacrtima zakona i u godišnjim izveštajima IZG. Na

¹⁵⁹ INA, Godišnji izveštaj za 2011, (jul 2012), str. 135–145.

¹⁶⁰ Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana, (2010), član 16. stav 7.

¹⁶¹ Godišnji izveštaj IZG za 2011, (2012), str. 15 i str. 28–31.

primer, komentare IZG u vezi Nacrta zakona o zaštiti svedoka Skupština Kosova je delimično uzela u obzir.¹⁶² Međutim, često se dešava da se neke institucije ogluše o preporuke IZG.¹⁶³

141. Na centralnom nivou, JLJP pri ministarstvima zadužene su za razne nadzorne aktivnosti kojima se postiže da ministarstva u potpunosti poštuju standarde ljudskih prava u svojim političkim dokumentima i zakonima. Iako taj zadatak ne sadrži preciznu definiciju težišta tih aktivnosti, opšte je prihvaćena pretpostavka među zaposlenima u RLJP da oni treba prvenstveno da nadziru sprovođenje borbe protiv diskriminacije i poštovanje standarda jednakosti u radnom okruženju i u postupku zapošljavanja. Saglasno tom tumačenju, nadzor koji vrše JLJP mahom je usredsređen na promovisanje i zaštitu prava zaposlenih u ministarstvima, kroz njihovo učešće u komisijama za prijem¹⁶⁴ i disciplinskim komisijama, pa na taj način nadziru kako Ministarstvo sprovodi Zakon o državnoj službi.
142. Međutim, JLJP prisustvuju sastancima radnih grupa na centralnom nivou i daju svoj doprinos na tim i na sastancima komisija i radnih grupa kojima je povereno da prate zakone, strategiju i akcione planove koji se tiču ljudskih prava. U nekim slučajevima uočava se aktivan pristup tom procesu. Tako je JLJP pri MONT preuzeila aktivnu ulogu u praćenju nasilja u školama i đacima koji napuštaju školovanje, kroz prikupljanje podataka u saradnji sa ASK i izradu izveštaja zajedno sa KDU. Ta jedinica je još osnovala i specijalnu radnu grupu čiji je zadatak da prati i da se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti u osnovnom i srednjem obrazovanju.¹⁶⁵ JLJP pri MUP-u takođe je u okviru jednog projekta posetila jedan pritvorski centar, u nastojanju da prati uslove koji u tom centru vladaju.¹⁶⁶
143. Na lokalnom nivou, JLJP su dužne da prate opštinske aktivnosti i da direktora opštinske uprave o pitanjima iz domena ljudskih prava. Pošto je taj opis u administrativnom uputstvu tako okviran i neprecizan, koordinatori JLJP na različite načine tumače svoju nadzornu ulogu. Na primer, nijedna JLJP (s jednim izuzetkom¹⁶⁷) sa kojima se razgovaralo uz podršku OEBS-a nije rekla da je, bilo sama bilo u saradnji s drugima, ikada procenjivala usklađenost opštinske politike ljudskih prava, propisa i strategije. Prema nekim od koordinatora JLJP,¹⁶⁸ to je zadatak za pravne referente u opštinama, a ne za njih. Prema drugima, JLJP ne poseduju kapacitet za obavljanje takve aktivnosti, pa zato taj posao treba poveriti specijalnoj jedinici u opštini.¹⁶⁹ S druge strane, koordinator prizrenske JLJP, koji je u isto vreme i opštinski službenik za rodnu ravnopravnost, prati sprovođenje Nacionalnog plana o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, tako što aktivno prisustvuje opštinskim sastancima, nadgleda nacrte akata, odluka i propisa i daje svoje preporuke.¹⁷⁰ U Uroševcu/Ferizaj, JLJP je član revizorskog odbora i u isto vreme prati procese zapošljavanja i prisustvuje sastancima skupštine opštine.
144. Pored toga što se bavi individualnim pritužbama, JLJP u Prištini/Prishtinë dobija i zahteve IZG za informacije i preporuke, preko kopije prepiske koju IZG vodi neposredno sa opštinskim upravama. Koordinator JLJP prati da li odnosni opštinski organ postupa po zahtevu ili preporuci IZG.¹⁷¹ Slično tome, JLJP u Mitrovici/Mitrovicë, preko opštinske baze podataka,

¹⁶² Godišnji izveštaj IZG za 2011, (2012), str. 15. i 28.

¹⁶³ *Ibid*, str. 18. Uprkos preporuci koju je IZG dala u svom 10. i 11. godišnjem izveštaju, Specijalno veće Vrhovnog suda i dalje ne poštuje propise o upotrebi službenih jezika prilikom podnošenja odštetnih zahteva.

¹⁶⁴ Sa izuzetkom JLJP pri Ministarstvu finansija, što je saopštilo koordinator te jedinice prilikom Prve misije za procenu.

¹⁶⁵ Razgovor sa JLJP pri MONT, Prva misija za procenu.

¹⁶⁶ Sastanak sa JLJP MUP, Prva misija za procenu.

¹⁶⁷ Jedini izuzetak je zabeležen u Đakovici/Gjakovë, gde je JLJP procenila kakva je prilaz javnim zgradama za lica sa invaliditetom. Povratna informacija terenskog tima OEBS-a u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Peć/Pejë, (jun 2013).

¹⁶⁸ Npr. Štimplje/Shtime, Novo Brdo/Novobërdë i Hani i Elezit/Đeneral Janković. Povratna informacija terenskih timova OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, (jun 2013).

¹⁶⁹ Ovo je sugestija koju je izneo Koordinator JLJP u Peć/Pejë. U opštini Istok/Istog u te svrhe je *ad hoc* formirana opštinska komisija. Povratna informacija terenskog tima OEBS u vezi sa Upitnikom o opštinskim jedinicama za ljudska prava, Regionalni pregled Peć/Pejë, (jun 2013).

¹⁷⁰ Razgovor sa JLJP u Prizrenu, Prva misija za procenu. Sličan primer zabeležen je i u vezi sa JLJP u Prištini/Prishtinë.

¹⁷¹ Razgovor sa JLJP u Prištini/Prishtinë, Prva misija za procenu.

prati da li se neko opštinsko odeljenje bavi pojedinačnim pritužbama,¹⁷² na način na koji to čini JLJP za opštinu Uroševac/Ferizaj.¹⁷³

145. Kada je reč o praćenju i izveštavanju o strateškim dokumentima u oblasti ljudskih prava, KDU i ARR deluju kao koordinaciono telo zaduženo za taj proces i koriste razne JLJP i PRR pri ministarstvima i opštinama. SAPLJP 2009–2011 omogućuje Vladi Kosova da uspostavi i osnaži mehanizme za nadzor i izveštavanje, uz poseban naglasak na podnošenju izveštaja za međunarodne mehanizme, u periodu od tri godine koji je istekao krajem 2011.¹⁷⁴ KDU, kao organ nadležan za nadzor nad sprovođenjem SAPLJP, napravio je standardizovane matrice za podnošenje izveštaja da bi olakšao delotvorno praćenje i podnošenje izveštaja o sprovođenju aktivnosti predviđenih Akcionim planom. Nadležne institucije ili nosioci navedenih aktivnosti podnose godišnje izveštaje za KDU.¹⁷⁵ Na osnovu svih tih priloga, KDU je do sada izdala tri izveštaja zaredom, u kojima je rezimirala najnovije informacije o aktivnostima kosovskih institucija, međunarodnih organizacija i lokalnih OGD u vezi sprovođenja SAPLJP. Poslednji izveštaj koji obuhvata period januar–decembar 2011. ukazuje na više pozitivnih koraka koje je KDU preduzela radi uspostavljanja novih mehanizama za praćenje i izveštavanje: završetak matrice za primenu 40 preporuka Evropske komisije u vezi integracije zajednica Roma, Aškalija i Egipćana; uvođenje u upotrebu kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja za JLJP u ministarstvima, kao alata za unapređenje i ostvarivanja ljudskih prava (uz podršku OHCHR); revidirane tehnike praćenja i evaluacije za upotrebu u radu JLJP kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, u okviru sprovodenja Nacionalnog akcionog plana o pravima deteta.

8.3 Neuspesi i nedostaci

146. IZG obavlja svoju ulogu praćenja sa 48 zaposlenih¹⁷⁶ koji rade u njenom sedištu i pet regionalnih kancelarija,¹⁷⁷ dok je još jedna u fazi otvaranja¹⁷⁸ a druga je planirana.¹⁷⁹ Posle strukturnih promena sprovedenih 2011. godine postavljeno je pet zamenika zaštitnika građana od kojih je jedan zadužen za Odeljenje za borbu protiv diskriminacije, koje u svome delokrugu ima širok dijapazon pitanja u vezi ljudskih prava: prava dece, rodna ravnopravnost, sprečavanje trgovine ljudima i nasilja u porodici, lica sa invaliditetom, prava zajednica, socijalna pitanja i prava LBGT.¹⁸⁰

147. Uključivanje aspekta ljudskih prava u sve vidove aktivnosti u jednom istom odeljenju i poveravanje određenih oblasti odgovornosti pojedinim službenicima, zajedno s naporima za podsticanje specijalizacije među pravnicima u Kancelariji zaštitnika građana predstavlja pozitivne korake ka sticanju stručnih znanja u sedištu IZG.¹⁸¹ S druge strane, struktura regionalnih kancelarija ne odražava te promene. Svaka regionalna kancelarija i dalje ima dvojicu pravnika-istražitelja, od kojih se očekuje da svojim radom obuhvate nadzor, istragu i izveštavanje o svim pitanjima koja im prosleđuju centrala IZG, lokalne institucije i građanstvo. U terenskim kancelarijama IZG, kojima pristiže veliki broj pritužbi a nemaju mogućnosti obuke za pojedina pitanja, zaposleni zadržavaju opšti stručni profil i ne poseduju potrebne veštine i znanje koji bi im unelo dodatnu vrednost u praćenju konkretnih pitanja (npr. imovinskih prava).

¹⁷² Razgovor sa JLJP u Mitrovici/Mitrovicë, Prva misija za procenu.

¹⁷³ Razgovor sa JLJP u Uroševcu/Ferizaj, Prva misija za procenu.

¹⁷⁴ SAPLJP 2009–2011, (2008), str. 8 i 10.

¹⁷⁵ *Ibid*, str. 23.

¹⁷⁶ Statistički podaci preuzeti iz Godišnjeg izveštaja INA, (2011), str. 150.

¹⁷⁷ Gračanica/Gračanicë, Pejë/Peć, Prizren, Gnjilane/Gjilan, Mitrovica/Mitrovicë (potkancelarija na severu).

¹⁷⁸ Ferizaj/Uroševac.

¹⁷⁹ Đakovica/Gjakovë.

¹⁸⁰ Razgovor s zaštitnikom građana, Prva misija za procenu.

¹⁸¹ S druge strane, međutim, na to su upućivane kritike sa stanovišta zadovoljenja nanete povrede prava; vidi stav 116.

148. Ozbiljnu zabrinutost izaziva činjenica da se preporuke IZG ne sprovode u praksi. Na primer, kako je izvestila IZG, u 2011. godini nije bilo uzeto u obzir 40 njenih preporuka. Sem toga, nivo saradnje između IZG i opštinskih JLJP je unekoliko nizak, s tim što se on znatno razlikuje od jedne do druge opštine. U regionu Gnjilana/Gjilan, Prizrena i Mitrovice/Mitrovicë, i regionalne kancelarije IZG i JLJP saopštili su da ne sarađuju međusobno kada je reč o istrazi pojedinačnih pritužbi i nadzoru nad sprovođenjem preporuka IZG.¹⁸² S druge strane, odnosi s JLJP pri ministarstvima relativno su pozitivni, mada to zavisi od institucionalnih i personalnih odnosa između IZG, dotičnog ministarstva i službenika koji su u njemu zaposleni.¹⁸³
149. Napori koje razne JLJP ulažu da bi nadzirale odluke i akte koje ministarstva donose za širu javnost kao i napori JLJP pri ministarstvima prilično su ograničeni. U celini gledano, izgleda da JLJP imaju relativno bolju saradnju i komunikaciju sa IZG u podršci njenoj nadzornoj i savetodavnoj ulozi, u poređenju sa opštinskim JLJP. Neke JLJP su dodatni adresat u prepisci između IZG i njihovih ministarstava kada IZG traži informacije o konkretnim slučajevima navodnih kršenja prava, ili pak dobijaju preporuke da koriguju situaciju kada je IZG ustanovila da su ministarstva povredila ljudska prava.¹⁸⁴ Ostali dobijaju te informacije ako i kada ih interna razmene sa JLJP.¹⁸⁵ Na primer, MJP pri Ministarstvu unutrašnjih poslova pratilo je 15 preporuka koje je izdala IZG u poslednje dve godine u odnosu na njihovo ministarstvo; od toga je 8–9 preporuka bilo iz 2012. godine.¹⁸⁶ MKOS je takođe ukazalo na praćenje dve preporuke IZG iz 2012. godine.¹⁸⁷ U takvim slučajevima, JLJP, po svemu sudeći, svoju ulogu definišu kao trostruku: prva je koordinacija (prikljanjanje informacija od nadležnih odeljenja), druga identifikacija (da li su navodna kršenja ljudskih prava valjano utemeljena u zakonu), a treća je savetodavna (davanje preporuka generalnom sekretaru i drugim nadležnim odeljenjima u ministarstvima). Ovde je JLJP pri MRSZ ukazala na pozitivan primer saradnje sa pravnim odeljenjem odnosno službom Ministarstva.¹⁸⁸ Neke od JLJP neposredno komuniciraju sa IZG u vezi rezultata svojih nadzornih aktivnosti, dok se druge čvrsto drže stroge linije izveštavanja koja postoji u inostranstvu.¹⁸⁹ Međutim, uopšte nije jasno koliko je, u celini gledano, stvarno pozitivan ishod takvog praćenja.
150. Prikljanjanje podataka vezanih za ljudska prava takođe predstavlja deo nadzornih aktivnosti raznih JLJP. One priključuju statističke podatke i informacije raščlanjujući ih prema polu, stepenu invalidnosti i etničkom poreklu; te podatke preuzimaju od zaposlenih u ministarstvu, od sektora za ljudske resurse ili nadležnih odseka u ministarstvu. Međutim, njihova je uloga ili u suštinskom smislu koordinatorska (tj. upućivanje zahteva za dostavljanje informacija drugim odeljenjima,) ili je pak samo reaktivna u odnosu na zahteve iz institucija na centralnom nivou (tj. KDU, ARR, MLU, međuresorne radne grupe za neke konkretne oblasti ljudskih prava). Na primer, JLJP pri MER popunila je upitnik koji je dostavio Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije Skupštine Kosova, unoseći tu interno priključene podatke.

¹⁸² Razgovori sa JLJP i pet područnih (regionalnih) kancelarija INA, Prva misija za procenu.

¹⁸³ Tako je, na primer, JLJP pri MF saopštila da je, otkako je 2011. izbio spor oko budžeta, IZG obustavila saradnju s JLJP i više joj ne šalje ni drugu kopiju prepiske koja obuhvata zahteve za dostavljanje informacija ili za implementaciju njenih preporuka. Vidi niže potpunije razmatranje ovog pitanja.

¹⁸⁴ Koordinator JLJP pri MF izvestio je da je sada već prošla gotovo godina dana otkako je IZG prestala da dostavlja drugu kopiju prepiske Ministarstvu; nije navedeno nikakvo opravdanje.

¹⁸⁵ Na primer, JLJP pri MRSZ, kako je saopšteno prilikom Prve misije za procenu.

¹⁸⁶ Razgovor sa JLJP pri MUP, Prva misija za procenu.

¹⁸⁷ Razgovor sa JLJP pri MKOS, Prva misija za procenu.

¹⁸⁸ Kako je izvestila JLJP pri MRSZ, u vezi sa zahtevima za dostavljanje informacija o navodnim kršenjima ljudskih prava, JLJP se u saradnji s pravnim odeljenjem bavi analizom slučajeva pritužbi i koordinira prikljanjanje osnovnih informacija s nadležnim departmanom/telom. Na osnovu raspoloživih činjenica i važećih zakona, HRJ piše nacrte kratkih pisama (dve do tri rečenice) koja treba da budu poslata u ime generalnog sekretara na adresu IZG ili pojedinca o kome je reč. Na sličan primer ukazala je JLJP pri MKOS, Prva misija za procenu.

¹⁸⁹ Ovo je posebno često među onim JLJP koje su strukturno locirane ispod generalnog sekretara u organizacionoj shemi ministarstva. Primeri obuhvataju JLJP pri MONT, MRSZ i MKOS, na šta je ukazano i u razgovorima tokom prve misije procene.

Drugi primer predstavlja JLJP pri MF, koja je popunila upitnik u vezi s brojem invalidnih lica na radu u ministarstvu.¹⁹⁰

151. Čini se da ne postoji neki jednoobrazan šablon za prikupljanje podataka koji bi koristila bilo koja od JLJP ili koji bi koristilo neko telo na centralnom nivou koje traži da mu se dostave podaci. Podaci se razmenjuju redovno (tj. u polugodišnjim i godišnjim izveštajima koji se podnose za KDU i ARR) ili *ad hoc*, na zahtev institucija (npr. traži se ocena sprovođenja neke strategije ili akcionog plana, ili se podaci traže kao prilog za sastanak neke radne grupe).¹⁹¹
152. Čini se, međutim, da postoji izvesna zbrka kada je reč o raspodeli uloga između različitih JLJP, kao i između KDU, ARR i MEI. Na primer, JLJP pri MJU saopštila je da su svi statistički podaci koje je prikupila KDU zapravo bili koordinisani preko te JLJP, s obzirom na to da je reč o ministarstvu koje posede išcrpnu bazu podataka o državnim službenicima zaposlenim u sektoru javne uprave. Zbog toga JLJP pri MJU smatra sebe najkompetentnijom institucijom koja može prikupiti statističke podatke, na primer, o pitanjima rodne ravnopravnosti.¹⁹² Isto tako, JLJP pri MEI daje široko tumačenje sopstvene nadzorne uloge da obuhvata i koordinaciju prikupljanja podataka (npr. izveštaja i statistike) na nivou sprovođenja preporuka koje daje EU u godišnjim izveštajima o napretku Kosova. Preko APEP, JLJP pri MEI zahteva informacije od svih JLJP pri ministarstvima i od KDU, da bi te informacije potom bile unete u izveštaje koje Vlada dostavlja Briselu u postignutom napretku.¹⁹³
153. Uz mali broj izuzetaka, JLJP pri ministarstvima nisu formirale sopstveni interni mehanizam za prikupljanje podataka, na osnovu kojeg bi, na primer, mogle da slede informacije koje se tiču pritužbi dobijenih od zaposlenih u ministarstvu i drugih pojedinaca, i da prate stopu uspešnosti primene sopstvenih preporuka ili preporuka IZG o navodnim kršenjima ljudskih prava. Mogućnost formiranja takvih nadzornih sistema umnogome zavisi od inicijativa koordinatora JLJP i njihovih kapaciteta. Na primer, koordinatorka pri MRSZ vodila je statistiku o dobijenim pritužbama, ali je ta praksa prekinuta kada je ona napustila dužnost zbog nedovoljnog broja zaposlenih i zato što nikome nije prenela svoj rad.¹⁹⁴
154. Nijedna JLJP pri ministarstvima nije saopštila da koristi zaključke nadzornih aktivnosti, statističke podatke i izveštaje koje su napravile OGD, iako su rekле da imaju, u celini gledano, dobre odnose i saradnju s njima.¹⁹⁵ Međutim, nijedna OGD s kojom je vođen razgovor nije bila upućena u to kako funkcionišu JLJP pri ministarstvima i kako se odvija njihova saradnja sa građanskim društvom. Zaista, donekle iznenadjuje što neke OGD uopšte nisu smatralе da praćenje poštovanja (standarda) ljudskih prava nužno predstavlja deo ovlašćenja i zadatka JLJP.¹⁹⁶
155. Vredi pomenuti i posebnu ulogu bivše JLJP pri MLU u praćenju načina na koji opštine sprovode preporuke IZG. Reč je o jedinstvenoj praksi prema kojoj IZG dostavlja Pravnoj službi MLU zahteve za prikupljanje informacija i sprovođenje svojih preporuka o navodnim kršenjima ljudskih prava, s tim što kopiju zahteva prosleđuje Odseku. Odsek se trudi da izvrši pritisak na

¹⁹⁰ Razgovor sa JLJP pri MF, Prva misija za procenu.

¹⁹¹ Ovo potonje je pomenula JLJP pri MF i MER tokom Prve misije za procenu.

¹⁹² Razgovor sa JLJP pri MJU, Prva misija za procenu.

¹⁹³ Treba naglasiti da je struktura JLJP pri MEI izmenjena u skladu sa internim pravilnikom, koji je stupio na snagu u decembru 2012. godine. Na osnovu tog pravilnika formirano je Odeljenje za političke kriterijume, u okviru kojeg funkcioniše Odsek za pravosude, slobodu i bezbednost i osnovna prava. Pretpostavlja se da će taj odsek imati troje ili više zaposlenih. U vreme Prve misije za procenu, informacije su prikupljene od jednog zaposlenog u Ministarstvu koji nije neposredno radio sa JLJP.

¹⁹⁴ Razgovor sa vršiocem dužnosti koordinatora JLJP pri MRSZ, koji je istovremeno i referent za rodnu ravnopravnost i za jednakе prilike za sve, Prva misija za procenu.

¹⁹⁵ Posebno na dobre odnose ukazuju JLJP u MONT i MF.

¹⁹⁶ Razgovor sa OCD u regionu Priština/Prishtinë, Prva misija za procenu.

opštine da postupe u skladu s preporukama IZG,¹⁹⁷ ali je ponekad teško pratiti sprovođenje tih preporuka. To je uglavnom posledica nedavnog restrukturisanja u okviru MLU, kada je formiran novi Odsek za nadzor nad opštinama pri Odeljenju za pravna pitanja i nadzor nad opštinama. Taj odsek prvenstveno je zadužen za opšta pitanja uskladenosti, što znači da prati različite oblasti, od zasedanja skupštine opštine, do sprovođenja preporuka IZG. Saznaje se da je, u skladu sa RJU, koja je upravo sprovedena, nekadašnja JLJP transformisana u novi Odsek, koji je izdvojen iz tog odeljenja i prebačen u postojeću strukturu. Za sada, taj odsek koordiniše svoj rad s Pravnom službom. Prema rečima šefa Odseka, takvo unutrašnje ustrojstvo dovelo je do rascepkanosti i stvaranja višeslojnih struktura, što se na kraju negativno odražava na ukupnu delotvornost nadzornih aktivnosti MLU.¹⁹⁸

156. Odsek MLU za unapređenje ljudskih prava u opštinama prati rad opštinskih JLJP i istovremeno prikuplja informacije na osnovu kojih može da identificuje dostignuća i prepreke u oblasti ljudskih prava. Taj odsek je u svom najnovijem izveštaju za 2012. godinu¹⁹⁹ objavio zaključke i preporuke do kojih je došao u praćenju, uz spisak statističkih podataka o broju pritužbi koje su dobine opštinske JLJP. Uprkos pozitivnom pokušaju da se sačini analitički izveštaj sa osnovnim podacima koji bi mogli poslužiti kao polazište za dalja istraživanja, izveštaj se ipak zasniva samo na podacima koje su dostavili koordinatori JLJP i PRR odgovarajući na upitnik MLU, a pritom još ni svi podaci nisu bili potpuni. U zaključcima se često pozivaju na izjave opštinskih poverenika, ne navodeći nikakve dokaze za njih.
157. Ukupno uzev, očigledno je da među zaposlenima kojima je poveren zadatak nadzora nema dovoljno iskustva. Na primer, izveštaji ministarstava, opština i nekoliko drugih institucija i nevladinih organizacija koji su dostavljeni kao prilog uz godišnji izveštaj KDU za 2011. godinu, deluju opisno i ne daju potpuno tačne informacije kako je to predviđeno dostavljenom matricom. Sem toga, rezultati aktivnosti nisu merljivi niti opredeljeni prema rezultatu. Često se dešava da se samo privođenje kraju neke aktivnosti, na primer, organizovanje okruglog stola, smatra uspehom.²⁰⁰ Institucije koje podnose izveštaje nisu u te izveštaje unele valjane budžetske proračune o sredstvima koja su potrošena za sprovođenje navedenih aktivnosti, niti su jasno naznačile konkretnе rokove. Pored toga, u narativu izveštaja u žiži pažnje su samo aktivnosti usmerene na KDU, bez ikakve procene izveštaja koji su dobijeni od svih drugih nadležnih institucija. Bez opredeljivanja neophodnih resursa (tj. kvalifikovanog osoblja) i adekvatne obuke nema mnogo izgleda da će ovaj nedostatak biti otklonjen.

¹⁹⁷ Na primer, Preporuka IZG o učenicima koje napuste dalje školovanje u opštinama Mitrovica/Mitrovicë, Vučitrn/Vushtri i Srbica/Skenderaj.

¹⁹⁸ Razgovor sa JLJP pri MLU, Prva misija za procenu.

¹⁹⁹ MLU, *Promotion of Human Rights in Municipalities of the Republic of Kosovo* (Unapređenje ljudskih prava u opštinama Republike Kosovo), (2013).

²⁰⁰ Otkako se pristupilo terenskom radu, KPM/KDU je koncipirala novi „Okvir za praćenje“ koji sadrži konkretnе, merljive, ostvarljive, relevantne i blagovremene pokazatelje koji su korišćeni za nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije i Akcionog plana za prava dece. Nije bilo moguće proceniti ni same te pokazatelje, ni delotvornost preduzetih aktivnosti na planu monitoringa.

9. PODNOŠENJE IZVEŠTAJA

9.1 Relevantne institucije

158. Podnošenje izveštaja o ljudskim pravima ima nekoliko dimenzija. Jednim delom, izveštaj je jednostavno rezultat praćenja i nadzora. Međutim, izveštaji neminovno doprinose podizanju svesti javnosti o pravima koja svaki pojedinac treba da uživa, kao i o problemima koji na tom planu iskrasavaju, tako da mogu imati i promotivnu vrednost. U isto vreme, svest o postojanju problema može dovesti do odgovornosti za rad, pa samim tim može biti činilac u obezbeđivanju zadovoljenja za konkretna kršenja prava.
159. Iako je podnošenje izveštaja odlika internih struktura za ljudskih prava, to je i bitan aspekt konkretnih obaveza preuzetih prilikom ratifikacije brojnih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, budući da je pomno analiziranje takvih izveštaja od strane stručnih komisija samo jedan elemenat aranžmana za obezbeđivanje sprovodenja odredaba iz tih međunarodnih sporazuma.
160. Na Kosovu postoji jedan broj institucija, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, koje su uključene u proces podnošenja izveštaja o ljudskim pravima.
161. Tokom Misije za procenu, neke od institucija, posebno opštinske, prenele su da se izveštaji podnose samo u kontekstu dobijenih zahteva da svojim nadzornim organima podnesu izveštaj o svome radu i aktivnostima.²⁰¹ Tako je veoma mali broj njih govorio o podnošenju izveštaja o ljudskim pravima u kontekstu izveštavanja o povredama ljudskih prava ili stanju u pogledu ljudskih prava u njihovim opštinama ili u odnosu na instituciju u kojoj rade. Međutim, u ovom odeljku mi ćemo se pozabaviti i jednim i drugim navedenim aspektom izveštavanja.
162. IZG je bez sumnje potencijalno najvažnija institucija kada je reč o izradi izveštaja o vršenju ljudskih prava i učestalosti povreda tih prava. Ona je, dakle, odgovorna za izradu godišnjih i specijalnih izveštaja o svom radu, o stanju ljudskih prava i sloboda i o adekvatnosti odgovora na preporuke iznete u odnosu na neko konkretno kršenje prava, posle sprovedene istrage.²⁰² Ti izveštaji se upućuju Skupštini Kosova, ali ako odgovori nisu adekvatni, oni takođe mogu biti dostavljeni najvišem nadležnom organu vlasti i medijima.
163. Pored toga, svake druge godine Vlada treba da podnese izveštaj Skupštini Kosova o dostignućima KPRR.²⁰³ Ostala zaduženja i odgovornosti u pogledu podnošenja izveštaja poverene su sledećim institucijama: ARR (sprovođenje međunarodnih akata i sporazuma o rodnoj ravнопravnosti koje je usvojila Vlada²⁰⁴); MLU (sažetak opštinskih izveštaja o mehanizmima za zaštitu ljudskih prava); opštinske JLJP (njihove aktivnosti, uključujući i stanje ljudskih prava²⁰⁵); KDU (uključivanje građanskog društva²⁰⁶); i KPJ (svake druge godine Odboru i jednom godišnje Vladi i Skupštini Kosova, kao i specijalni izveštaji koji se podnose u bilo kom trenutku svim tim trima institucijama u vezi s bilo kojim hitnim ili posebno važnim pitanjem koje spada u domen nadležnosti i odgovornosti te institucije²⁰⁷).
164. Sve donedavno nije postojala nijedna posebna kosovska institucija koja bi bila zadužena za podnošenje izveštaja međunarodnim organizacijama i telima, već je takve izveštaje u praksi pripremala KDU, uz pomoć međunarodnih organizacija, a po pravilu ih je dostavljao UNMIK,

²⁰¹ Razgovor sa JLJP pri ministarstvima tokom juna 2013, Prva misija za procenu.

²⁰² Zakon br. 03/L-195 o zaštitnik građana (zaštitniku građana), (2010), član 16. stav 1. tačka 5. i čl. 22, 27. i 28.

²⁰³ Zakon br. 2004/2 o rodnoj ravнопravnosti („Službeni list”, br 14, 1. jul 2007), član 4 (stav 6).

²⁰⁴ Zakon br. 2004/2 o rodnoj ravнопрavnosti („Službeni glasnik”, br. 14, 1. jul 2007), član 5 (stav 5. tačka 2. [podstav e]).

²⁰⁵ Administrativno uputstvo br. 2011/04 – MLU o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva 2011/1 o osnivanju jedinice za ljudska prava u opštinama, član 8, stavovi 4, 5. i 7.

²⁰⁶ Uredba br. 16/23 o Organizacionoj strukturi Kabinet premijera, odgovornosti KDU, član 40. stav 1. (1.8) (2013).

²⁰⁷ Uredba br. 07/2012 o Kancelariji poverenika za jezike, član 18.

iako smo zaključili da je i sama KDU dostavila izveštaj Komitetu za prava deteta 2011. godine.²⁰⁸ Sada je odgovornost za podnošenje izveštaja i zvanično preneta na KDU.²⁰⁹

9.2 Dostignuća

165. Prema informacijama dobijenim tokom Misije procene, većina institucija ispunjava svoje konkretnе obaveze u vezi sa izradom periodičnih izveštaja, mada se ti izveštaji ne dostavljaju uvek u propisanim rokovima.
166. Tako IZG priprema i podnosi godišnje izveštaje, onako kako je to utvrđeno zakonom, kao i neke specijalne izveštaje. Svi ti izveštaji su javno dostupni.²¹⁰ Zahvaljujući objavljinju tih izveštaja povišen je nivo svesti javnosti i relevantnih institucija o stanju ljudskih prava i oni su pomogli da se uoče i prate preovlađujuće tendencije.
167. KDU takođe priprema polugodišnje izveštaje o svojim aktivnostima i neki od njih su objavljeni u preko interneta.²¹¹ Međutim, otkako je na internet postavljen izveštaj za 2008, to više nije učinjeno ni sa jednim redovnim izveštajem. S druge strane, KDU je objavila nekoliko tematskih izveštaja o raznim pitanjima i ljudskih prava i o sprovođenju strateških dokumenata iz oblasti ljudskih prava. Na primer, najnoviji izveštaj na internet stranici KDU *Broad Survey of the Persons with Disabilities in Kosovo** („Opsežan pregled lica sa invaliditetom na Kosovu“*) objavljen je u decembru 2011, u saradnji sa UNDP, koji je obezbedio finansijska sredstva.²¹² Zatim, KDU je izdala tri godišnja izveštaja o sprovođenju Strategije i akcionog plana za ljudska prava (2009–2011). Kako je navela u svom najnovijem godišnjem izveštaju (2011), KDU je u saradnji sa UNICEF na Kosovu* i uz njegovu podršku sastavila i objavila prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije i Akcionog plana za prava dece (2009–2010). Nedavno je međunarodna zajednica ponovo pružila sličnu podršku, naročito UNICEF i OEBS između ostalih, za izradu pregleda sprovođenja Akcionog plana i Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana (2009–2015) u julu 2013.
168. Prema informacijama dobijenim prilikom Prve misije za procenu, razne JLJP podnose redovne izveštaje za KDU i ARR, kao i za MLU. Izveštaji JLJP pri ministarstvima uključeni su kao poseban prilog u izveštaje KDU. Slične izveštaje za KDU, sa istom vrstom informacija dobijenih od opštinskih JLJP, priprema i MLU.²¹³
169. ARR do sada nije pripremala godišnje izveštaje o svojim aktivnostima, a posebno o sprovođenju međunarodnih akata i sporazuma koje je Vlada usvojila i koji se odnose na rodnu ravnopravnost na Kosovu. Iako su biltenci koje objavljuje na svojoj internet stranici prilično informativni, oni ne treba da budu zamena za propisne godišnje izveštaje. Sem toga, ARR do

²⁰⁸ Taj izveštaj, međutim, nije naveden u bazi podataka Ugovora Ujedinjenih nacija (http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en). UNMIK je početkom 2013. dostavio izveštaj za CEDAW (Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama), ali je taj izveštaj vraćen zbog neusklađenosti sa smernicama.

²⁰⁹ Uredbom br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabinetra premijera (2013).

²¹⁰ Za godišnje izveštaje vidi <http://www.ombudspersonkosovo.org/?id=2,0,151,156,a>, a za specijalne izveštaje vidi: <http://www.ombudspersonkosovo.org/?id=2,0,151,157,a>.

²¹¹ Vidi dostupne izveštaje o ljudskim pravima na adresi <http://www.humanrights-ks.org/?cid=2,16>

²¹² Vidi <http://www.humanrights-ks.org/repository/docs/Broad%20Survey%20of%20Persons%20with%20Disabilities%20in%20Kosovo.pdf> (sajt posećen 5. novembra 2013).

²¹³ Vidi, npr., Zbirni izveštaj o promovisanju ljudskih prava u kosovskim opštinama za 2012, <http://mapl.rks-gov.net/getattachment/0480e499-435a-4882-9a5c-4655a9efe918/Raport--Promovimi-i-te-drejtave-te-njeriut-ne-Kom.aspx> (sajt posećen 13. jula 2013). MLU izdaje godišnje izveštaje za javnost, koji sadrže i priloge Odseka za unapređenje ljudskih prava u opštinama o različitim segmentima ljudskih prava (na primer, rodna ravnopravnost, nasilje u porodicu, ljudskim pravima, pravima zajednica, pravima lica sa invaliditetom itd.). Međutim, Odsek podnosi polugodišnje izveštaje Odeljenju za pravna pitanja i nadzor nad opštinama.

sada nije izdala nijedan izveštaj o sprovođenju KPRR, dok je mreža građanskog društva objavila izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem Programa i Akcionog plana protiv nasilja u porodici na Kosovu* (2011–2014), Nacionalne strategije i Akcionog plana protiv trgovine ljudima (2011–2014) i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.²¹⁴ Pozitivno je, međutim, što je ARR pripremila i objavila izveštaje u vezi s procenom stanja u oblasti rodne ravnopravnosti, uključujući izvestan broj studija koje se bave položajem žene, uz korišćenje spoljnih resursa (tj. građanskog društva, međunarodne zajednice i privatnih konsalting agencija).²¹⁵

9.3 Neuspesi i nedostaci

170. Institucije kojima je poverena takva odgovornost obično ne poseduju odgovarajuću veštinu i stručnost, niti imaju kapacitet za pripremu sveobuhvatnih izveštaja. Stoga se, uprkos tome što su izveštaji IZG prilično dobro koncipirani, oni i dalje mogu popraviti. Situacija je još gora kada je reč o tematskim izveštajima KDU, budući da se oni uglavnom oslanjaju na podršku organizacija međunarodne zajednice i njihove tehničke projekte. Što se tiče izveštaja ARR čija je izrada poverena spoljnim saradnicima, njihov kvalitet je po svemu sudeći bolji, posebno tamo gde su bile uključene organizacije građanskog društva. Ipak, treba naglasiti da je za izradu izveštaje i praćenje sprovođenja u njima sadržanih preporuka potrebno veće angažovanje državnih organa. Nedostatak stručnosti za izradu profesionalnih izveštaja nekih JLJP dodatno je pogoršan time što te JLJP nisu u potpunosti svesne prirode svog zadatka.
171. Nedostatak saradnje i koordinacije vansudskih mehanizama za ljudska prava pominjanih u ovom izveštaju jasno se vidi i u postupku podnošenja izveštaja. Sasvim je sigurno da je određenu zabunu stvorio tako veliki broj institucija u lancu izveštavanja.²¹⁶
172. Tako, opštinske JLJP podnose izveštaje internoj strukturi u opštini.²¹⁷ Iste jedinice moraju da pripreme izveštaje za MLU, a moraju da podnose izveštaje i ARR u svim pitanjima koja se tiču rodne ravnopravnosti. Pored toga, moraju da podnose izveštaje i KDU o svim aktivnostima koje su povezane sa rodnom ravnopravnosću (uključujući rodnu ravnopravnost). To je napravilo zbrku među opštinskim JLJP.²¹⁸ Slično tome, sve JLJP pri ministarstvima dužne su da podnose izveštaje: svojim nadzornim organima u ministarstvu (bilo da je to stalni sekretar ili direktor odeljenja u okviru kojeg rade); JLJP pri MJU, na zahtev; KDU; i ARR. Slanje tih izveštaja o sličnim temama različitim institucijama, dovelo je do dupliranja koje nije uvek korisno, a stvare i izvesne nesporazume i nejasnoće oko toga šta se zapravo traži.
173. Postoji takođe zbrka u vezi uloga i odgovornosti JLJP pri MJU i KDU. Ponekad nije jasno koje od ta dva tela treba da komunicira sa JLJP u resornim ministarstvima i kome zapravo treba podneti izveštaj. Prema oceni JLJP pri MJU, to ministarstvo kao jedino koje je odgovorno za

²¹⁴Vidi http://www.ngo-zana.org/ngarkimet/dokumentet/UNDP_Final_Annual_Monitoring_Report_07%2012%202012_ENG%20%282%29_24.pdf, decembar 2012) (sajt posećen 7. novembra 2013).

²¹⁵ Primeri obuhvataju „Maternity Leave, the New Law on Labour and the Employment of Women“ (Porodiljsko odsustvo, novi Zakon o radu i zapošljavanje žena) na adresi <http://abgj.rks-gov.net/Portals/0/Pushimi%20i%20lehonis%C3%AB,%20Ligji%20i%20ri%20i%20pun%C3%ABs%20dhe%20pun%C3%ABsimi%20i%20femrave%20n%C3%AB%20tregun%20e%20pun%C3%ABs%20-%20RAPORT%201.pdf>; „Women in the Employment Sector and Decision Making in Kosovo“ (Žene u sektoru zapošljavanja i odlučivanju na Kosovu) na adresi <http://abgj.rks-gov.net/Portals/0/Raportit%20i%20hulumtimi%20%27Grat%C3%AB%20n%C3%AB%20procesin%20e%20unes%20dhe%20Vendimarrjes%20%27shqip%20A5%20-%2088%20faqe.pdf>; „Presentation of Women in Written Media“ (Način na koji su žene predstavljene u štampanim medijima) na adresi <http://abgj.rks-gov.net/Portals/0/ABGJ-Hulumtimi%20Grat%C3%AB%20n%C3%AB%20Mediat%20e%20Shkruara%20%202011-2012.pdf> (svi sajtovi posećeni 8. novembra 2013).

²¹⁶Razgovor sa JLJP pri ministarstvima tokom juna 2013, Prva misija za procenu.

²¹⁷Istina, neke JLJP podnose izveštaj direktoru opštinske uprave za administrativne i personalne poslove – što je u skladu sa Administrativnim uputstvom 2011/04 – dok drugi podnose izveštaj predsedniku opštine.

²¹⁸Razgovor sa opštinskim JLJP u junu 2013, Prva misija za procenu.

ukupnu državnu upravu treba da preuzme ili je bar trebalo da preuzme, veću ulogu u odnosu na JLJP u drugim ministarstvima. Ipak, ako je suditi prema informacijama koje dostavljaju nadležne institucije, potvrđeno je da je KDU nadzorna institucija i institucija zadužena da predvodi koordinaciju svih vladinih napora u domenu ljudskih prava, što obuhvata i podnošenje izveštaja o ljudskim pravima. U suštini, svi statistički podaci koje prikuplja KDU koordinišu se preko JLJP pri MJU. To je izazvalo još više zbrke među ministarstvima.

174. Kada je reč o opštinskim JLJP, nije sasvim jasno kome bi one trebalo da se obrate na centralnom nivou kada iskrne neko pitanje u vezi ljudskih prava. Na primer, više koordinatora opštinskih JLJP ukazalo je na to da ne dobijaju povratne informacije kada ih zatraže od Odeljenja za unapređenje ljudskih prava u opštinama pri MLU. Zbog toga je većina opštinskih JLJP smatrala da MLU ili nema dovoljno zaposlenih ili pak da zaposleni u tom ministarstvu nisu u potpunosti posvećeni radu JLJP. Sem toga, sve opštinske JLJP koje smo posetili smatraju da je za njih veoma neefikasno što moraju da podnose izveštaj trima instancama na centralnom nivou – ARR, MLU i KDU. Prema njihovom mišljenju, proces bi se ubrzao i izbegli bi se nesporazumi u komunikaciji, pa bi se samim tim postigla veća efikasnost (što znači da bi oni imali više vremena da se bave onim što je glavno u njihovom poslu) kada bi morali da podnose izveštaj samo jednoj instituciji na centralnom nivou. S tim u vezi, naglašeno je da se od njih vrlo često traži da podnesu izveštaj KDU o nekoj temi o kojoj su prethodno već podneli izveštaj za ARR, uglavnom zbog toga što nema komunikacije između tih institucija na centralnom nivou.

10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

10.1 Zaključci

175. Vansudske strukture za ljudska prava sigurno su pružile izvestan doprinos obezbedenju ljudskih prava na Kosovu, posebno kada je reč o izradi strategija i akcionalih planova i najmanje razmatranju, ako ne i rešavanju individualnih pritužbi. Međutim, i dalje ostaje znatan dijapazon problema iz oblasti ljudskih prava kojima se ili niko nije bavio, ili kod kojih nisu postignute bitnije korekcije, kao i nedovoljna upoznatost nekih od žrtava tih povreda sa pravima koja im daju zakoni i Ustav, ili sa mehanizmima da obezbede svoja prava.²¹⁹ Iako se ne mogu svi ti problemi pripisati slabosti u organizaciji i funkcionisanju vansudskih struktura za ljudska prava, njihovo postojanje nužno dovodi u pitanje delotvornost postojećih aranžmana, ali samo da bi se razmotrili mogući načini za njihovo poboljšanje.
176. Nedostaci utvrđeni u ovom i u prethodnim izveštajima, suštinski se tiču kapaciteta, poverenja, usredsređenosti i jednostavnosti. Svi se odnose na organizaciju i funkcionisanje vansudskih struktura za ljudska prava, ali se poverenje odnosi i na način na koji ih vide oni kojima te strukture treba da posluže. Ti nedostaci se još više komplikuju zbog toga što javnost nije dovoljno upućena u prava i mehanizme i to pitanje nedovoljne upućenosti je nešto sa čim vansudske strukture za ljudska prava tek treba na zadovoljavajući način da se uhvate u koštač.
177. Tako vansudske strukture za ljudska prava sigurno imaju problema u pogledu raspoloživih resursa i stručnosti ljudi koji za njih rade. Kada je reč o resursima, to se odnosi i na adekvatnost objekata za rad i prikupljanje podatke i na kadrovsku popunjenošć, dok se stručnost odnosi na kvalitet kadrova (što obuhvata pitanja kao što su nedovoljno razumevanja standarda ljudskih prava, odsustvo odgovarajuće specijalizacije, nedostatak tehničkih veština neophodnih za pravilno kreiranje strategija i akcionalih planova i merenje njihovog uticaja, i preterana zavisnost od međunarodne podrške u rešavanju nekih zadataka).
178. Problem poverenja proističe iz nemogućnosti da se uvek ozbiljno shvate napor struktura, a posebno da se podrži njihovo funkcionisanje u vidu obezbeđenja resursa i postupanja u skladu s njihovim savetima i preporukama. Takav pristup radu nekih vansudskih struktura za ljudska prava nužno podriva poverenje javnosti u njihovu sposobnost da igraju uloge koje su im javno poverene, što potpuno razumljivo, dovodi do nespremnosti građana da im se obrate, a posledica je da se istinski problemi ne rešavaju, već su ostavljeni da se dalje zaoštravaju. Sve više pritužbi upućenih IZG možda govori o izvesnom smanjenju nepoverenja u tu instituciju, mada to što se ne otvara postupak u velikom broju prihvatljivih pritužbi ukazuje da problem još nije rešen. Sem toga, ukupan broj pritužbi još uvek je, kako se čini, relativno mali, ako se imaju na umu sve prepreke za korišćenje sudske mehanizma.
179. Problem usredsređenosti proističe iz nedovoljno konsolidovanog pristupa (a) funkcionisanju tih različitih struktura (tj. institucionalna saradnja), (b) uticaju problema koji se otkriju kroz prikupljanje podataka na planiranje (tj. korišćenje raspoloživih podataka), (c) mnoštvu različitih strategija i akcionalih planova (tj. nije reč samo o pokušaju da se uradi previše odjednom, već o

²¹⁹ Više o tome vidi u: Mišljenje Saveta Evrope, Komesar za ljudska prava, Izveštaj Specijalne misije za Kosovo komesara za ljudska prava Saveta Evrope, (CommDH[2009]23), (2009), Evropska komisija, Radni dokument zaposlenih u Komisiji kojim je propraćen dopis Komisije o Studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova (COM[2012] 602), 10. oktobar 2012. (SWD[2012] 339), FRIDOM, Funkcionalni pregled sistema ljudskih prava i rodne ravноправnosti, (2010), M. A. Jones i I. Roagna, Izveštaj o proceni (Prilog V uz Uvodni izveštaj za Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu“ [2012]), Misija OEBS na Kosovu, Mere za sprovođenje zakona koji utiču na stanje ljudskih prava na Kosovu (septembar 2012), Institucija zaštитnika građana Kosova, Godišnji izveštaj za 2011 (2012) i Kancelarija za dobro upravljanje, Izveštaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana za ljudska prava (2009–2011) period (od januara 2011. do decembra 2011), (2012).

delotvornoj koordinaciji povezanih aktivnosti), (d) aranžmanima za sprovođenje strategija i akcionih planova (tj. ciljevi koje treba ostvariti i tehnike za njihovo ostvarivanje nisu dovoljno uzajamno povezani) i (e) merenju onoga što je stvarno postignuto (tj. uticaj učinjenoga – koji svakako nije beznačajan – ne procenjuje se valjano ni u smislu efikasnosti, ni u smislu prepoznavanja mogućih prilagodavanja koja bi donela bolje rezultate).

180. Na kraju, pitanje jednostavnosti ne odnosi se samo na mnoštvo institucionalnih činilaca koji u tome učestvuju (što samo po sebi izaziva zbrku jer ni službenici ni građani ne znaju kome da se obrate, i dovodi do dupliranja napora) već i na preklapanja funkcija, što nesumnjivo doprinosi upravo pomenutom problemu usredsređenosti.

10.2 Preporuke

181. Malo je verovatno da će se hvatanjem u koštac sa nedostacima u vansudskim strukturama za ljudska prava rešiti svi problemi u domenu ljudskih prava na Kosovu. Sasvim je nerealno očekivati da taj cilj bude ostvarljiv na Kosovu išta više no bilo gde drugde u svetu; potreba da se ulažu napor u obezbeđivanje ljudskih prava je trajna. Međutim, iako se treba pozabaviti i drugim činiocima koji doprinose takvim naporima – kao što su funkcionisanje pravosudnog sistema i poverenje u taj sistem – vansudske strukture zaštite ljudskih prava već predstavljaju važnu komponentu i u smislu resursa i u smislu potencijala. Zato naš cilj treba da bude da se postaramo da razvoj pravosuđa omogući ostvarenje vansudskih struktura.
182. Sledеće preporuke dajemo u želji da se postigne rekonfiguracija i jačanje vansudskih struktura zaštite ljudskih prava. Cilj preporuka jeste da se to uradi tako da omogući bolje korišćenje već opredeljenih resursa za ljudska prava, umesto njihovog povećanja, iako u opisu zadatka ovog izveštaja nije bilo da utvrdi cenu preporuka, pa zato nije mogućno reći da će njihovo usvajanje u troškovnom smislu biti neutralno. Ipak, kako već ukazuje nivo zaposlenosti u pojedinim strukturama, jasno je da već postoje znatni resursi koji se usmeravaju ka svim aspektima ljudskih prava, pa bi njihovo bolje korišćenje trebalo da uveća vrednost onoga što se dobija.
183. U meri u kojoj institucionalna podrška međunarodne zajednice vansudskim strukturama i dalje predstavlja važan elemenat ukupne institucionalne podrške, ovaj izveštaj polazi od prepostavke da neće biti radikalne promene postojećeg obima te podrške. Međutim, efikasnije korišćenje resursa moralno bi da znači da će u jednom trenutku biti smanjen nivo institucionalne podrške koju pruža međunarodna zajednica. Tada bi se moglo smatrati celishodnim da se svaka „ušteda” u takvoj podršci preusmeri u programske aktivnosti vansudskih struktura za ljudska prava, ali je to svakako nešto o čemu treba da odluče sami individualni donatori.
184. Ove preporuke ne samo da se nadograđuju na preporuke iz prethodnih izveštaja, već se, što je verovatno važnije, naslanjaju na inicijative koje su već preduzete radi jačanja arhitekture ljudskih prava na Kosovu. Kada je reč o ovim drugima, posebno su značajni jačanje položaja IZG i proširenje ovlašćenja te institucije koje je predviđeno u tri nacrti zakona koji su predmet ekspertiza u prilogu ovog izveštaja i predložena preraspodela poslova JLJP saglasno aktuelnoj RJU. Štaviše, preporuke uzimaju u obzir i konkretne predloge sadržane u trima ekspertizama u prilogu ovog izveštaja i nastale su na temelju prepostavke da su i ti predlozi usvojeni.
185. Niko ne očekuje da sve preporuke mogu biti prihvaćene i sprovedene u delo u jednom jedinom potezu ili nekom „velikom prasku”. Promene ili proširenje odgovornosti će bez svake sumnje zahtevati pripremu (uključujući izvesnu administrativnu reorganizaciju) i – kao što piše u stručnom mišljenju o IZG kada je reč o proširenju mandata te institucije ulogom nacionalnog preventivnog mehanizma – uvođenje nekih od predloženih izmena moraće, bez sumnje, da se odvija u fazama da bi se mogla prihvati i sprovesti u delo neophodna prilagodavanja. Štaviše, može se pokazati da bi bili primereni neki prelazni aranžmani u odnosu na izvesne

odgovornosti koje treba preusmeriti tamo gde je rad na određenim pitanjima već u toku. Ipak, glavnina predloženih promena treba da bude dostižna u roku od najviše dve godine.

186. Redosled preporuka prvo navodi one koje se odnose na pitanja kapaciteta i poverenja, a potom prelazi na one koje se tiču usredsređenosti i jednostavnosti. Prve dve kategorije je možda lakše sprovesti u delo, ali se od drugih dveju kategorija može očekivati da, dugoročno gledano, donesu veću korist.

Kapacitet

187. Treba da se pitanje kapaciteta može uspešno rešavati odgovarajućom obukom i ljudstvom, kao i boljim snabdevanjem resursima svih oblasti rada kojima se bave vansudske strukture za ljudska prava, što ne mora značiti nužno podrazumevati veća novčana sredstva – iako ima slučajeva gde to može biti potrebno – već je reč o boljem korišćenju i opredeljivanju postojećih resursa (finansijskih i kadrovske) i to je zadatak kako za Vladu kao davaoca, tako i za vansudske strukture, kao primaoce.

188. Sa stanovišta raspoloživosti odgovarajućeg osoblja za obavljanje potrebnih zadataka, posebni problemi utvrđeni u toj oblasti odnose se na angažovanje ljudi bez potrebnih kvalifikacija i iskustva za poslove koje rade ili se očekuje da ih rade, kao i nedovoljno usavršavanje – bilo kroz širenje specijalizovanih oblasti znanja ili sposobnosti da se proceni materijal koji drugi izrade – i adekvatno zapošljavanje kvalifikovanog ljudstva radi postizanja što većeg dejstva, bilo na regionalnom, bilo na lokalnom nivou, ili u najvažnijim organima za funkcije koje bi valjalo obaviti. Iako neuspeh da se obezbedi odgovarajući nivo adekvatne kadrovske opremljenosti predstavlja glavno izvorište ograničenja koja se negativno odražavaju na vansudske strukture za ljudska prava, na njihov funkcionalni kapacitet može uticati i adekvatnost objekata u kojima treba da rade.

189. Konkretno, za rešavanje tih nedostaka potrebno je sledeće:

- uslovi za radna mesta u vansudskim strukturama za ljudska prava treba da budu jasno povezani sa zadacima koje treba obavljati, a ispunjenost tih uslova treba da bude apsolutni i nezaobilazni preduslov za svako imenovanje na ta mesta;
- utvrđivanje radnih mesta u konkretnim vansudskim strukturama za ljudska prava – u smislu funkcionalnog sadržaja i broja – treba da se rukovodi zadacima za koje se od tih struktura očekuje da ih obave i treba da drži korak sa razvojem odgovornosti;
- treba razraditi odgovarajuću specijalizaciju za zaposlene u tim strukturama, koja treba da bude u potpunosti primerena zadacima čije se obavljanje od njih očekuje;
- unutrašnja organizacija vansudskih struktura za ljudska prava namenjenih da služe građanstvu (npr. IZG) treba da izbegava nepotrebnu centralizaciju i prekomernu spoljašnju kontrolu (npr. postupak imenovanja zamenika zaštitnika građana u IZG);
- za zaposlene treba obezbiti stalnu obuku koja će biti usmerena ka njihovim konkretnim nadležnostima, što znači da obukom neće biti obuhvaćeni samo tehnički aspekti standarda ljudskih prava već i kreiranje i sprovodenje politike, organizaciono upravljanje, praćenje i podnošenje izveštaja;
- vansudskim strukturama za ljudska prava treba obezbiti objekte koji su primereni zadacima za koje se od njih očekuje da ih obave.

Poverenje

190. Više sigurnosti u pogledu obezbeđivanja finansijskih sredstava i objekata korigovaće jedan od činilaca koji podržavaju poverenje javnosti u vlastitih struktura za ljudska prava, a pre svega u IZG. Međutim, postoji i potreba da ulogu vlastitih struktura za ljudska prava ozbiljnije shvate oni koji zavise od njihovog funkcionisanja, kao i da javnost i organizacije građanskog društva budu bolje upućeni u njihovo funkcionisanje i da ih u većoj meri razumeju.
191. Pitanje poverenja javnosti posebno je važno za one strukture koje treba da nadziru javne vlasti na svim nivoima i utvrde svako njihovo kršenje standarda ljudskih prava koji za njih važe. Međutim, kao što smo mogli da vidimo, neprestano su iskršavali problemi kod sprovođenja preporuka, pre svega IZG, ali i KSZ. To daje posebnu odgovornost vlastima da ozbiljno shvate te preporuke, i Skupštini Kosova da se postara da se one sprovedu u delo. Tamo gde postoji čvrsto utemeljeno neslaganje s preporukom, spor treba da se rešava na konstruktivan način i uz uzajamno poštovanje, umesto da se preporuka ignoriše. Autoritet nezavisnih institucija zavisi od izvesnih garancija za one koji u tim institucijama rade, a trenutno ne postoji dovoljna zaštita za zaposlene u IZG. U isto vreme, poverenje javnosti u kapacitete vlastitih struktura za ljudska prava jednim delom zavisi od svesti o tome šta te strukture mogu da učine i šta su učinile, a to je sve još uvek na relativno niskom nivou, pa se stoga javnost i obraća tim strukturama u manjoj meri nego što bi se moglo očekivati s obzirom na probleme koji postoje.
192. Konkretno govoreći, za rešavanje navedenih nedostataka potrebno je sledeće:
- dati snagu preporukama vlastitih struktura za ljudska prava koje imaju ovlašćenje da isprave povredu prava i treba utvrditi sistemske probleme (npr. u KSZ i IZG), a svako neslaganje s tim preporukama treba rešavati na odgovarajući način;
 - svi koji rade za IZG treba da uživaju funkcionalni imunitet i dok su zaposleni, i posle toga;
 - aktivnosti koje se odnose na izlazak na teren vlastitih struktura za ljudska prava treba pojačati da bi javnost i OGD shvatili i kakva je njihova specifična uloga i koliki je obim njihovog delovanja i korišćenja njihovih aktivnosti.

Usredsređenost i jednostavnost

193. Zadatak bavljenja potrebom za usredsređenošću i jednostavnosću nužno je povezan sa samim vlastitim strukturama za ljudska prava, kao i sa načinom na koji su njima poveravane funkcije. Ti dvojni ciljevi treba da obezbede pojednostavljenje institucionalnog ustrojstva i otklanjanje svake moguće zabune u pogledu odgovornosti pojedinačnih vlastitih struktura za ljudska prava.

Razvoj sektorske politike

194. Kada je reč o razvoju sektorske politike u oblasti ljudskih prava, ti ciljevi će se na najbolji način ostvariti tako što će se prvo priznati da je Kosovo prezasićeno raznim sektorskim politikama, akcionim planovima i strategijama – bez obzira na značajne individualne zasluge raznih ciljeva koje oni otelotvoruju – tako da treba težiti izvesnom smanjenju njihovog broja i obima. Sigurno je da će na duži rok bolji rezultati i veći uspeh biti postignuti uz pristup koji podrazumeva identifikovanje manjeg broja ostvarljivijih prioriteta koje treba sprovesti u delo.
195. Sem toga, prilikom sprovođenja tog ograničenijeg pristupa, treba obezbediti da zaključci iz nadzornih aktivnosti – koje sprovode upravni organi, kao i druga tela kao što je IZG i odbori IZG – budu u celosti uzeti u obzir u razvoju budućih sektorskih politika, strategija i akcionih planova. Sada se često događa da su praćenje i razvoj sektorske politike dve međusobno

nepovezane aktivnosti, što samo izaziva sumnje u pogledu vrednosti praćenja, ali se takođe negativno odražava na dejstvo razvoja.

196. Kao što se može videti iz primera kao što su SAPLJP i KPRR, razvoj sektorskih politika, akcionalih planova i strategija trpi negativne posledice zato što nema dovoljno merljivih ciljeva i pravilne metodologije, koji su presudni za sprovodenje tih strategija i akcionalih planova. Stoga je bitno uložiti veći napor u formulisanje sektorskih politika, akcionalih planova i strategija tako da imaju istinske merljive pokazatelje uspešnost njihovog sprovođenja, što će ujedno olakšati sprovodenje i omogućiti efikasno praćenje u smislu provere da li je to stvarno postignuto. Kako sada stoje stvari, i samo praćenje trpi zbog nedostatka takvih pokazatelja,²²⁰ tako da zaključci dobijeni u tom praćenju nisu od posebne pomoći za budući razvoj sektorske politike, akcionalih planova i strategija.
197. Te promene će nesumnjivo dovesti do znatno veće usredsređenosti na razvoj sektorske politike, ali se taj proces ne može tako lako pojednostaviti, budući da neminovno postoje mnogi akteri čije je učešće u svemu tome nužno zbog toga što oni snose krajnju odgovornost za sprovodenje onoga što kreiraju, a to su resorna ministarstva i opštine.
198. Zaista, te institucije – u načelu – treba da su u najboljoj poziciji da razrade sve detalje konkretnih sektorskih politika, akcionalih planova i strategija, budući da ponajbolje znaju šta je ostvarljivo u datom roku i koja su ograničenja resursa kojima oni raspolažu. U isto vreme, čini se da postoji potreba za izvesnim razvojem kapaciteta kako bi se obezbedilo da oni u praksi budu kadri da uspešno ostvare tu ulogu²²¹ a obezbediti da do toga dođe očigledno treba da bude prioritet.
199. Međutim, očigledno postoji potreba za usmeravanjem i koordinisanjem napora u izradi sektorske politike. Usmeravanje je od ključnog značaja ako se želi da sektorska politika, akcioni planovi i strategije budu dosledni sa zahtevima na ustavnem i međunarodnom nivou. Zatim, koordinacija je potrebna zato što ispunjenje tih zahteva često neće biti zadatak samo jednog ministarstva ili opštine, već će biti potrebno da više ministarstava ili opština daju doprinos ostvarenju tog cilja.
200. Te dve uloge treba da obavi IZG kada je reč o ljudskim pravima u celini, odnosno, ARR i KPZ kada je reč o dva specijalizovana aspekta u toj oblasti – rodnoj ravnopravnosti i zajednicama. Međutim, presudno je da sva ta tri tela u sklopu KPV sami u potpunosti koordinišu aktivnosti u vezi razvoja sektorske politike jer je jasno da postoji prostor za posebne inicijative koje će obuhvatiti i opšti domen i specijalizovane domene, s tim što je izvesna „konkurenčija” u tome postojala i ranije. S tih razloga, treba da postoji visok stepen razmene informacija među njima i spremnost dela IZG da poveri izvesne segmente svojim kolegama-specijalistima tamo gde razvoj odredene sektorske politike suštinski spada u njihovu odgovornost. Sem toga, budući da razvoj sektorske politike u ovoj oblasti može da obuhvati pitanje evropskih integracija, biće potrebno da se sva tri tela iz Kabineta premijera postaraju za trajnu delotvornu saradnju sa MEI u tim pitanjima.
201. Međutim, čini se da treba još razjasniti kako će tačno biti vršene uloge usmeravanja i koordinacije. Tako KDU služi kao sekretarijat za jedan broj međuresornih saveta i radnih grupa – u kojima ulogu predsedavajućeg ima premijer – dok ARR predsedava Meduresornim savetom za rodnu ravnopravnost.²²² Nije bilo mogućno ustanoviti da li je ta razlika zaista suštinska ili je samo formalna, ali ako jeste suštinska, to bi moglo podržati sposobnost ARR da delotvorno rukovodi i sprovodi potrebnu koordinaciju. Sem toga, čini se da se ti entiteti ne sastaju često i

²²⁰ Nedavno usvojen okvir za monitoring koji je korišćen za nadzor nad sprovodenjem Nacionalne strategije i Akcionog plana o pravima dece predstavlja, po svemu sudeći, korak koji dosta obećava u pogledu otklanjanja tog nedostatka; vidi stav 157.

²²¹ Vidi *Sigma Assessment on Kosovo** (Procena Sigma o Kosovu*) (aprila 2013) (http://www.sigmapro.org/publications/KosovoAssessment_2013.pdf) i *Sigma Priorities on Kosovo** (Prioriteti Sigma na Kosovu*) (maj 2013) (http://www.sigmapro.org/publications/Kosovo_Priorities_2013.pdf).

²²² Vidi stavove 20. i 21.

to je opet nešto što bi moglo uticati na njihovu korisnost u ovom aspektu razvoja sektorske politike. Stoga postoji potreba da se obezbedi da ARR, KPZ i KDU imaju odgovarajući nivo ovlašćenja da bi mogli valjano da ispune svoje dužnosti u vezi sa razvojem sektorske politike.

202. Prilikom kreiranja politike, razume se, treba voditi odgovarajuće konsultacije sa telima kao što su KSZ, Odbor za zajednice, konsultativni odbori, LOJB, OSBZ, OKZP i ORGP. Odgovornost da to obezbedi treba da snose ARR, KPZ i KDU, zavisno od oblasti kojoj pripada predmetna sektorska politika.
203. Ipak, čini se da nema potrebe da JLJP (uključujući PRR-e) zadrže neku zasebnu ulogu u razvoju sektorske politike. S druge strane, treba obezbediti preraspodelu zadataka zaposlenih u JLJP koji imaju odgovarajuće iskustvo na tom planu (pre svega odnosi se na PRR) u onim službama ili odeljenjima u ministarstvima i opštinama u kojima se njihovo iskustvo najbolje koristiti (tj. u Kancelariji generalnog sekretara, Odeljenju za strateški razvoj i koordinaciju ili u pravnim službama u ministarstvima ili opštinama). Zato bi možda bilo potrebno da se u određenoj meri preispita taj proces koji se odvija u skladu sa RJU, u vidu prerasporedavanja osoblje iz JLJP u kadrovske službe u ministarstvima, da se ne bi izgubio taj potencijalno koristan resurs.
204. Već pomenuta potreba za obukom relevantnog osoblja ne treba da se usredsredi samo na tehnički aspekt ljudskih prava već i na kreiranje sektorske politike i organizaciono upravljanje.
205. Na kraju, postoji potreba za promovisanjem angažovanje građanskog društva i šire javnosti u procesu izrade sektorskih politika. U tom cilju valja organizovati informativne kampanje da bi se povisio nivo svesti javnosti o nadležnostima ministarstava i opština na tom planu. Sem toga, njihove internet stranice treba redovno ažurirati, uz informacije o kontaktu i objavljivanje izveštaja o njihovom radu. Pored toga, ministarstva i opštine treba da se potrude za organizovanje redovnih sastanaka osmišljenih tako da uključe širu javnost u proces odlučivanja.
206. Ukratko rečeno:
- treba smanjiti broj strategija i akcionih planova, tako da se utvrdi manji broj ostvarljivih prioriteta za sprovođenje tih strategija i akcionih planova;
 - zaključci nadzornih aktivnosti uvek moraju biti u celosti uzeti u obzir prilikom razvoja budućih sektorskih politika;
 - odgovornost za detalje u razvoju sektorskih politika treba da snose resorna ministarstva i opštine;
 - ARR, KPZ i KDU treba da imaju ulogu predvodnika i koordinatora u razvoju sektorske politike i treba da dobiju odgovarajuća ovlašćenja da bi te zadatke mogli da obave;
 - zaposleni uključeni u razvoj sektorske politike treba da prođu odgovarajuću obuku za kreiranje sektorske politike i organizaciono upravljanje;
 - treba preuzeti odgovarajuće korake da bi se podstaklo učešće građanskog društva i šire javnosti u procesu razvoja sektorske politike.

Sprovodenje

207. Što se tiče sprovodenja strategija i akcionih planova, nema potrebe da se izmeni osnovna odgovornost koju ministarstva i opštine za nju imaju, i ostvaruju je koristeći različita administrativna sredstva koja im stoje na raspolaganju. To je, na kraju krajeva, osnovni razlog njihovog postojanja.
208. Međutim, njihove konkretnе odgovornosti na tom planu – uključujući i različite odgovornosti ne samo pojedinih ministarstava (ili opština) već i onih koji rade u određenim odsecima u tim ministarstvima i opštinama – moraju biti znatno preciznije određene u adekvatnim političkim dokumentima i zakonima da se ne bi bilo sumnje o tome ko, šta i kada treba da radi. Sem toga, kada sprovodenje nekog strateškog dokumenta zahteva pomoć donatora ili spoljnih aktera (kao

što su OGD), ipak treba jasno staviti do znanja ko je odgovoran za pribavljanje te pomoći i ko treba šta da uradi ako pomoć ne stigne. Kako sada stoje stvari, čini se da postoji tendencija da se ostavi utisak kako odgovornost zapravo snose donatori ili spoljni činioci, dok nadležno ministarstvo ili opština uopšte ne smatra da treba bilo šta da učini da bi obezbedili implementaciju političkog cilja kada planirana pomoć iz nekog razloga ne stigne.

209. Koordinaciona uloga u implementaciji poverena je KDU, odnosno ARR i PRR kada je reč o rodnoj ravnopravnosti i pitanjima zajednica. Na osnovu rada na terenu stiče se utisak da je time što KDU sada ima ulogu koordinatora još više iskomplikovan ceo proces i to sprečava da oni kojih se to neposredno tiče steknu pravi uvid u vlastitu odgovornost za implementaciju. Ipak, jasno je da će biti potrebna izvesna koordinacija kad je u sprovođenje neke sektorske politike ili zakona uključeno više ministarstava ili opština, a centralna pozicija KDU unutar KPV daje povoljnju poziciju za koordinaciju rada više različitih institucija. Međutim, od KDU treba očekivati koordinacionu ulogu samo u određenim situacijama, npr. kad implementacija zahteva angažovanje dveju ili više institucija. Kad je sprovođenje očito stvar samo jedne institucije, odgovarajuća uloga za KDU više nije koordinaciona (što samo dodaje još jedan nivo složenosti procesu pre stvarne implementacije) već uloga praćenja mere u kojoj je odnosna institucija ispunila svoje odgovornosti. Time bi uloga KDU imala u odnosu na implementaciju bila sličnija ulozi ARR, čija je odgovornost da ugradi aspekt rodne ravnopravnosti u sve oblasti što znači da ne može biti ograničena na konkretne odgovornosti individualnih institucija.
210. Savete u pogledu sprovođenja trenutno daju razne JLJP, MZP, OKZP i PRR. Na osnovu rada na terenu stiče se utisak da uticaj JLJP nije, u celini gledano, posebno značajan, zato što je on najrelevantniji u segmentu koji se odnosi na kadrovska pitanja u odnosnim institucijama. U tom smislu predloženo preusmeravanje – saglasno RRU – raznih JLJP u kadrovska odeljenja može biti sasvim primereno, barem za neke od zaposlenih ali, kao i kod kreiranja sektorske politike, stručnost iz oblasti ljudskih prava treba ugraditi u što većoj meri u proces sprovođenja da bi se u njemu uvek vodilo računa o relevantnim standardima. U isto vreme, bilo bi primereno utvrditi aranžmane da lica sa specijalističkim znanjem preispitaju detaljne mere sprovođenja, radi provere ne bude previda u pogledu njihovog poštovanja ljudskih prava. To bi mogli da rade savetnici koji su pravnici ili stručnjaci za ljudska prava – iz same institucije ili angažovani spolja, u zavisnosti od organizovanja. Obezbeđivanje dostupnosti saveta posebno je važno kada opštine sprovode nacionalnu politiku, pa MLU treba da preuzme odgovornost da obezbedi taj pristup. Sem toga, posebno u oblasti povratka zajednica i rodne ravnopravnosti, bilo bi primereno da institucije na centralnom i lokalnom nivou nastave da primaju savete od MZP, OKZP i PRR (ili stručnjaka za rodnu ravnopravnost u institucijama ako u njima ne postoji posebno radno mesto PRR²²³) u procesu sprovođenja.
211. U isto vreme dok koordinišu razvoj sektorske politike i rukovode njime, i dok koordinišu sprovođenje te politike, ARR, KPZ i KDU treba da preuzmu još jednu odgovornost: da se postaraju da svi koji su odgovorni za implementaciju uvaže obrazloženje i ciljeve određenih sektorskih politika, akcionalih planova i strategija. Za to je potrebno preduzeti korake koji se ne svode samo na informisanje, već na podizanje nivoa svesti o ulozi koju individualni državni službenici treba da imaju u ostvarivanju zadatih ciljeva. Ako oni ne shvate šta se od njih očekuje, samo će se, u to nema nikakve sumnje, povećavati rizici da sektorske politike, akcionali planovi i strategije ili uopšte ne sprovedu, ili da se samo delimično sprovedu. S obzirom na odgovornost koju imaju za koordinisanje i upravljanje, ARR, PRR i KDU dobro su pozicionirane i za preuzimanje tog zadatka na planu komunikacije.
212. Očigledno treba obezbediti dovoljne resurse (u kadrovskom i budžetskom pogledu) za institucije koje su odgovorne za implementaciju, zbog čega konkretnе zahteve u tom smislu treba utvrditi što je pre moguće da bi resursi već bili opredeljeni na odgovarajući način onda kada treba pristupiti sprovođenju sektorske politike.

²²³ Vidi stavove 123–124. Ekspertize o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti.

213. Štaviše, budući da je angažovanje zaposlenih koji imaju odgovarajuće kapacitete isto onoliko bitno za delotvornu implementaciju koliko i obezbeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava, biće od presudnog značaja da se u relevantnim ministarstvima i opštinama izvrši procena potreba i da se obezbedi ciljana obuka da se te potrebe zadovolje. Zadatak organizovanja i sprovođenja procene potreba i obezbeđivanja tražene obuke mogli bi uspešno da obave bilo KDU bilo ARR, zavisno od konkretne prirode sektorske politike ili zakona koji treba sprovesti. Nijedna od njih, međutim, ne treba da sama vrši procenu ili obuku, zato što ne raspolaže potrebnim resursima za to i to bi bilo skretanje s njihovih osnovnih odgovornosti.

214. Ukratko rečeno:

- treba jasnije odrediti konkretne odgovornosti ministarstava i opština, kao i organa u njima za implementaciju sektorskih politika i zakonskih propisa;
- koordinaciona uloga KDU treba da se usredsredi na implementaciju za koju je potrebno angažovanje dveju ili više institucija;
- treba tražiti odgovarajuće stručne savete i reviziju tokom procesa sprovođenja i MLU treba da omogući opštinama da imaju pristup takvim savetima i reviziji;
- treba obezbediti dovoljno resursa za potrebe sprovođenja;
- ARR, KPZ i KDU treba da budu zaduženi da prenesu obrazloženje i ciljeve sektorskih politika, akcionalih planova i strategija nadležnim službenicima u ministarstvima i opštinama; i
- ARR i KDU treba da organizuju procenu potreba za obukom da bi se omogućilo bolje sprovođenje i potom treba da se postaraju da potrebna obuka bude organizovana.

Promovisanje

215. Već je istaknuto da postoji potreba da građani bolje poznaju svoja prava i sredstva koja su im na raspolaganju da ta prava obezbede. Takvo stanje stvari je možda iznenađujuće s obzirom na činjenicu da su mnoge vansudske strukture za ljudska prava sprovele barem neke aktivnosti na planu podizanja svesti javnosti. Međutim, preduzete promotivne aktivnosti nisu bile u dovoljnoj meri finansijski obezbeđene, nisu imale dubinu, a u sprovođenju nije bilo koordinacije u radu ni dovoljno uzajamne saradnje raznih vansudskih struktura, te je i procena njihove delotvornosti ograničena.

216. Problem sasvim sigurno nije u broju potencijalnih učesnika, pošto je obim napora potreban da bi se izdejstvovala tražena promena toliki da je jasno da nikako nije reč o poduhvatu za koji bi odgovornost trebalo da snosi samo jedan akter. Zaista, s obzirom na razna suštinska i procesna pitanja koja treba promovisati, reč je o nečemu u čemu, posredno ili neposredno, očigledno treba da budu uključene sve vansudske strukture za ljudska prava.

217. Međutim, iako bi izvesno povećanje resursa za promotivne aktivnosti u oblasti ljudskih prava moglo biti poželjno, sasvim je sigurno da bi bolje koordinisanje takvih aktivnosti koje preduzimaju razne vansudske strukture za ljudska prava moglo omogućiti i njihov veći uticaj i delotvornije korišćenje resursa koji su na raspolaganju u te svrhe.

218. Potreba za izvesnom koordinacijom onih koji sprovode promotivne aktivnosti u sklopu različitih vladinih struktura posvećenih zaštiti ljudskih prava – bez želje da se isključi mogućnost pokretanja individualnih inicijativa – čini se da posebno važnom da bi se izbeglo nepotrebno dupliranje tema koje se promovišu i onih kojima je promocija namenjena, te da bi se, u isto vreme, obezbedilo da se na valjan način pristupi konkretnim potrebama u određenim oblastima. To je uloga koju bi bilo primereno poveriti Kancelariji za dobro upravljanje (KDU), sem u domenu rodne ravnopravnosti gde bi, s obzirom na posebnu usredsređenost na to pitanje, bilo bolje da ulogu koordinatora obavlja ARR.

219. Međutim, treba uložiti i izvesne napore za promociju saradnje u toj sferi između vladinih struktura i drugih vansudskih struktura, kao što je IZG, ali na način koji ni u kom slučaju neće ugroziti sposobnost ovih drugih da sami procene koja su to posebna pitanja na koja bi valjalo usmeriti promotivne napore.
220. U isto vreme, čini se da postoji prostor za poboljšanje kvaliteta promotivnih aktivnosti koje se preduzimaju da bi se maksimalno uvećala njihova delotvornost. Za to je najbitnije da su te aktivnosti utemeljene na jasnom skupu ciljeva, da su dobro planirane i jasno usmerene i da su sistematičnije i usredsređenije. Kako sada stoje stvari, nije uvek tako, budući da se aktivnosti često preduzimaju *ad hoc* i kao odgovor na hitnu i neposrednu potrebu.
221. Nema sumnje da postavljanje izvesnih ograničenja, kao što je već sugerisano, u pogledu raspona strategija i akcionih planova koji će se tek usvajati, treba da ulakša usredsređivanje promotivnih aktivnosti na manji broj pitanja od većeg uticaja. Međutim, tamo gde budu preduzete, takođe treba da sledi utvrđivanje njihovog uticaja na kratkoročnom ali i na dugoročnjem planu, uz ulaganje napora da se iz svega toga izvuku pouke za buduće aktivnosti.
222. Ukratko rečeno:
- sve vansudske strukture za ljudska prava mogu pružiti doprinos promovisanju i unapređenju ljudskih prava;
 - koordinisanje promotivnih aktivnosti u vladinim strukturama treba da bude zadatak KDU, odnosno, kada je reč o rodnoj ravnopravnosti, da to bude zadatak ARR;
 - saradnja na planu promocije i unapređenja između vladinih i drugih struktura ne treba da ugrozi nezavisnost tih drugih struktura;
 - sve promotivne aktivnosti treba da imaju jasan skup ciljeva, da su dobro planirane i ciljane i da koriste razumljive i sasvim konkretnе poruke;
 - promotivne aktivnosti treba da budu u sistematičnije, a ne jednokratne; i
 - uticaj promotivnih aktivnosti treba sistematski ocenjivati.

Zadovoljenje povrede prava

223. Pored vansudskih struktura sa jasnim ovlašćenjima da individualnim žrtvama povrede ljudskih prava omoguće pravično zadovoljenje, postoje razne strukture koje pretenduju da pružaju pravično zadovoljenje ili ih javnost doživljava kao takve. U praksi, međutim, zadovoljenje povrede prava koje daju te strukture je veoma ograničeno i nije konzistentno. U isto vreme, IZG kao glavna vansudska struktura koja istinski predstavlja mehanizam za pružanje individualnog pravičnog zadovoljenja, hendikepirana je u svom radu različitim organizacionim faktorima (unutrašnjim i spoljnjim), nedovoljnog vidljivošću svog rada i činjenicom da ne uspeva uvek da postupa u skladu sa sopstvenim zaključcima i preporukama.
224. Zbog svega toga, kada je reč o pružanju pravičnog zadovoljenja, čini se da je neophodno usredsrediti se na jačanje postojećih struktura koje nude najbolje izglede da pruže pravne lekove za individualne pritužbe. To se prvenstveno odnosi na IZG, ali potencijalno i na KPJ, čije funkcionisanje u ovom smislu tek treba da bude stavljeno na praktičnu probu.
225. Kada je reč o IZG, to znači da Vlada i Skupština Kosova moraju da obezbede da njen rad podrže odgovarajućim finansijskim sredstvima i dovoljnim radnim prostorom, kao i time što će se zaista ostvarivati njene preporuke, što su sve pitanja na koja je ukazano kao na pitanja važna za otklanjanje nedostataka u pogledu kapaciteta i poverenja.

226. Međutim, treba još obezbediti da IZG raspolaže dovoljnim ovlašćenjima za postupanje kod povreda prava na rodnu ravnopravnost i kod zaštite od diskriminacije, a za to je potrebna puna primena svih predloga iznetih u trima ekspertizama priloženim uz ovaj izveštaj.
227. U isto vreme, sama IZG treba da pojača svoje napore za neposredan rad na terenu, između ostalog korišćenjem društvenih mreža da dopre do mlađe generacije, da bi obezbedila da njena nadležnost bude u većoj meri poznata i bolje shvaćena, kao i da bude u većoj meri korišćena.
228. Sem toga, budući da se ta institucija proširuje što će pojačati kada budu usvojeni zakoni na koje se odnose tri ekspertize iz priloga, treba da razmotri svoju unutrašnju strukturu da se ne bi nepotrebno centralizovala, i da obezbedi dovoljno kapaciteta za pravnu zaštitu podnosiocima žalbi kod povrede prava, uključujući dostupnost specijalizovanih pravnika među svojim zaposlenima.
229. U isto vreme, nema sumnje da treba podržati KPJ u procesu rekonsolidacije da bi mogao da počne rad sa pritužbama. Takođe treba obezbediti da javnost bude upoznata sa njegovim funkcijama da bi u potpunosti mogli da ih koriste oni koji traže zaštitu prava. Zatim, treba da se uradi valjana procena njegove efikasnosti kada postane potpuno operativan da bi se utvrdilo da li su potrebna neka prilagođavanja njegovih ovlašćenja ili načina na koji je on organizovan.
230. Nema stvarnih podataka o delotvornosti načina na koji zamenik predsednika skupštine opštine za zajednice (ZPSOZ)²²⁴ postupa po pritužbama, ali nema ni razloga da se sugerise njeno jačanje.
231. Nema svakako nikakve svrhe nastojati da se osnaže JLJP kao mehanizmi za zadovoljenje povreda prava budući da to zapravo nije deo njihovog mandata i da one, u praksi, funkcionišu prvenstveno, u slučaju pojedinaca, kao referalna agencija za IZG – što se u podjednakoj meri može ostvariti kad bi ministarstva i opštine dali veći publicitet mogućnost da se građani obrate IZG – a u slučaju državnih službenika, JLJP mogu da deluju kao posrednik između njih i njihovih poslodavaca, a to je nešto za šta je primerenije koristiti interni postupak predviđen za zaštitu prava,²²⁵ u kombinaciji sa mogućnošću obraćanja sudovima tražeći pravnu zaštitu u vezi sa propisima o zabrani diskriminacije, rodnoj ravnopravnosti i radnim odnosima.²²⁶
232. Iako nema razloga da Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije prestane da prima peticije, jer je to tradicionalno funkcija parlamenta, to je prilično izuzetan aspekt njegovog rada koji, kako izgleda ne zavređuje dalje jačanje.

233. Ukratko rečeno:

- navedene preporuke u pogledu kapaciteta i poverenja, posebno tamo gde se odnose na IZG, treba da budu sprovedene;
- ovlašćenja IZG za postupanje u oblasti diskriminacije i rodne ravnopravnosti treba da budu ojačana;
- IZG treba da pojača svoje aktivnosti na terenu i poveća vidljivost svog rada;
- KPJ treba da uživa podršku tokom rekonsolidacije, ali njegov uticaj može da se proceni tek onda kada bude u potpunosti operativan;
- ne treba jačati aspekt aktivnosti ZPSOZ za postupanje po pritužbama;
- JLJP ne treba više prikazivati kao mehanizme za zaštitu prava;

²²⁴ Sa izuzetkom jednog slučaja koji je pomenut u stavu 108.

²²⁵ Kao što je predviđeno u članovima 80-82. Zakona br. 03/L -149 o državnoj službi Kosova (9. jul 2010); <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-149-eng.pdf> (sajt posećen 11. novembra 2013). Time se omogućava postupanje po pritužbama i žalbama koje su upućene preko apelacionih odbora za žalbe i pritužbe, kao i preko Nezavisnog nadzornog odbora za državnu upravu (NNOCSK).

²²⁶ Državni službenici mogu da se obrate, npr. na adresu INA, KPJ i, ako je reč o opštinama, na adresu ZPSOZ.

- interne procedure za zaštitu prava u ministarstvima i opštinama treba da se revidiraju i ojačaju, ili pak uvedu tamo gde ne postoje; i
- ne treba jačati postupak rešavanja po peticijama pred Odborom za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije.

Praćenje

234. Iako način na koji uprava ispunjava svoje obaveze u oblasti ljudskih prava prvenstveno predstavlja stvar političkih vođa i odgovornih lica u relevantnim ministarstvima i opštinama, od suštinskog je značaja da se sve ono što se stvarno ostvari na tom planu pomno prati da bi se mogli utvrditi problemi i da bi se stanje moglo odmah hitno popraviti.
235. To se čini na tri načina, od kojih su dva spoljna a treći je unutar administracije. Prvo, to rade tela kao što je IZG i u znatno manjoj meri KSZ (potencijalno, tu je i KPJ) putem saopštenja po primljenim pritužbama, a u slučaju IZG, uz ovlašćenje da vodi istrage čak i bez pritužbe. Drugo, putem revizija koje vrši Skupština Kosova ili administracija u nastojanju da utvrdi u kojoj je meri administracija postigla ciljeve koje je utvrdila sektorskim politikama i zakonima. Treće, kada sama uprava u nadzor uključi veliki broj tela, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.
236. Praćenje od strane KSZ, IZG i KPJ na pravi način dopunjuje njihovu ulogu u zadovoljenja povreda prava i treba ga nastaviti. Međutim, iako je bilo sugestija da se praćenje od strane KSZ i IZG odvijalo na neadekvatan ili nepouzdani način, njegova delotvornost je zapravo umanjena time što administracija nije odgovorila na mnoge njihove preporuke u vezi utvrđenih problema. Situacija se može ispraviti primenom predloga za otklanjanje nedostataka u odnosu na poverenje, i preporuka datih u ekspertizi o zakonskim propisima vezanim za IZG u delu koji se tiče podnošenja godišnjeg izveštaja IZG Skupštini Kosova. Čini se da, osim toga, ne postoji potreba za posebnim jačanjem te konkretne funkcije, iako će uloga IZG i KPJ neminovno imati koristi od jačanja predloženog za njihovu ulogu u oblasti zadovoljenja povreda prava.
237. Slično tome, praćenje koji sprovodi Odbor Skupštine Kosova za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, i praćenje koji sprovodi Skupštinski odbor za prava i interesе zajednica i povratak predstavljavaju integralni činilac odgovornosti vlade pred Skupštinom i zato treba da se nastavi njihovo praćenje, bez ikakvih promena.
238. Za delotvorno praćenje koji vrši uprava potrebne su jasne linije izveštavanja, adekvatna metodologija i izbegavanje dupliranja ne samo kod zahteva veći kod procene na osnovu njih dobijenih podataka. Za delotvorno praćenje takođe je potrebno da oni koji su predmet praćenja shvate da nije reč o procesu koji ima kontrolnu ili disciplinsku funkciju, već o procesu koji je koncipiran tako da se osigura ostvarivanje zajedničkih ciljeva.
239. Čini se da je zasebno praćenje u pogledu dobrog upravljanja (sprovodi ga MLU), u pogledu ljudskih prava (sprovodi ga KDU), rodne ravnopravnosti (sprovodi ga ARR) i evropskih integracija (sprovodi ga MEI) na centralnom nivou dovelo do zbrke bar među nekim zaposlenima u institucijama čiji se rad prati. Sem toga, treba istaći da tu vrstu praćenja rade i odbori za zajednice, MZP, OKZP i KPZ. Ipak, samo postojanje tako velikog broja tela koja su uključena u praćenje ljudskih prava nije samo po sebi problematično sve dok postoji jasna podela pitanja kojima treba da se bave primaoci zahteva i sve dok se izbegava nepotrebno dupliranje (koje troši mnogo vremena), a čini se da se ni jedno ni drugo ne dešavaju stalno.
240. S obzirom na to da uvek postoji rizik da dođe do izvesnog preklapanja u pitanjima koja treba rešavati u zahtevima za praćenje, treba da bude odgovornost onih koji praćenje sprovode da razmotre tu mogućnost pre no što podnesu zahtev, da se konsultuju s kolegama iz nekog drugog

nadzornog organa, pa da iznesu te zahteve zajedno ili da koriste podatke koji su već prikupljeni, umesto da iznose dodatni zahtev. Sigurno je da dvostruko praćenje rodne ravnopravnosti koji su u prošlosti sprovodili ARR i KDU ne treba ponavljati u budućnosti.

241. Tako koordinisani pristup monitoringu neće zahtevati samo komunikaciju između nadležnih organa. On će zahtevati da ti organi usvoje zajedničku metodologiju koja omogućuje da prikupljene podatke spremno koriste i drugi organi, a ne samo oni koji su podatke tražili.
242. Sem toga, ta metodologija treba u isti mah sadrži jasniji fokus i koristi pokazatelje koji stvarno mogu da pokažu razmere u kojima je učinjeno imalo stvaran uticaj, tj. koji moraju biti merljivi. Metodologija ne sme da podrazumeva samo zahteve za dobijane detalje u vezi s preduzetim aktivnostima. Takav pristup će biti olakšan ako se obezbedi – kao što je preporučeno kod razvoja sektorske politike – da zahtevi za efikasnim praćenjem budu propisno uključeni kao činioci koji doprinose razvoju sektorske politike, strategija i akcionalih planova.
243. Sem toga, nema očigledne potrebe za posrednicima kao što su JLJP između nadzornih organa i onih koji su u ministarstvima i opština odgovorni za implementaciju, ni za drugima koji imaju adekvatno znanje (to se posebno odnosi na statističare u ministarstvima i u ASK). Kao što je rečeno, ova posrednička uloga može da dovede do marginalizovanja osoblja u JLJP i do „cenzorisanja“ podataka koje oni dostavljaju. Još je bitnije to što takva posrednička uloga samo dodaje još jedan sloj administracije i onemogućuje neposredni odnos između onih čiji se rad prati i onih koji vrše praćenje, što dovodi do nedostatka razumevanja za važnost te funkcije.
244. Ipak, nema sumnje da će svim ministarstvima i opština biti potreban neka kontakta za komunikaciju između njih i nadzornih organa. Ta tačka, kada je reč o rodnoj ravnopravnosti, treba da poseduje posebno stručno znanje, jer je postizanje te stručnosti deo funkcionalne odgovornosti svakog pojedinačnog dela ministarstva ili opštine. Međutim, ako u ministarstvima i opština postoje služenici kojima u opisu radnog mesta piše da su dužni da dostavljaju podatke u svrhe praćenja, onda neće biti potrebno da i dalje postoji pozicija PRR.²²⁷
245. S obzirom na da je bitno da oni čiji se rad prati shvate vrednost tog poduhvata, treba uložiti napore da im se objasni zbog čega se uopšte vrši praćenje u načelu i konkretno, i da se poboljša kontakte između onih koji traže i onih koji daju podatke. KDU treba da snosi odgovornost za koordinisanje tih napora.
246. Pored toga, OGD često imaju informacije od značaja za proces praćenja, i to treba koristiti što više još u postupku praćenja umesto da se čeka na njihove komentare tek onda kad bude urađen neki izveštaj. Za to je potrebno da se organizacije građanskog društva unapred obaveste o praćenju koje će se preduzeti, kao i izvesna obuka o načinu na koji bi one mogle da doprinesu toj akciji. Takvu obuku treba da obezbedi KDU, s obzirom na posebnu odgovornost koju on ima u odnosu na sektor organizacija građanskog društva.
247. Navedeni predlozi nemaju nikakvih implikacija na vršenje opšteg praćenja koji NNODUK sprovodi nad državnom upravom.
248. Ukratko rečeno:
- posebne uloge u praćenju koju imaju KSZ, IZG i (potencijalno) KPJ, kao i Odbor Skupštine Kosova treba zadržati ovakve kakve jesu;
 - tela koja su odgovorna za interno praćenje administracije treba da usvoje zajedničku metodologiju praćenja sa jasnim fokusom i da koriste merljive pokazatelje;
 - ta tela takođe treba da se konsultuju međusobno pre no što podnesu zahteve i u slučaju bilo kakvog preklapanja, da podnesu zajednički zahtev ili koriste postojeće podatke;

²²⁷ Vidi stav 210.

- zahtevi za praćenje, osim onih koji se odnose na rodnu ravnopravnost, treba da budu upućeni neposredno onima koji su odgovorni za nadzor nad aktivnostima sproveđenja, statističarima i KAS;
- treba uložiti napore da se onima čiji se rad prati objasne vrednosti tog poduhvata i da se poboljša kontakt između onih koji traže i onih koji dostavljaju podatke, a sve to treba da koordiniše KDU;
- treba iskoristiti potencijal koji imaju OGD da doprinesu praćenju i treba obezbediti odgovarajuću obuku koja će to da omogući.

Podnošenje izveštaja

249. Podnošenje izveštaja vansudskih struktura za ljudska prava jednim delom je samo njihov pregled aktivnosti koje su preduzele. Međutim, cilj dela njihovih izveštaja jeste skretanje pažnje na konkretnе probleme, čime taj deo predstavlja istinski važan elemenat procesa praćenja, koji ima potencijal da dovede do zadovoljavajućeg rešenja i da pojača svest javnosti o pitanjima kojima treba posvetiti pažnju. Pored toga, deo izveštaja vansudskih struktura za ljudska prava odnosno deo izveštaja u kome one učestvuju, tiče se ispunjenja obaveza po osnovu međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima koji važe na Kosovu.
250. Iako prvi oblik izveštavanja može biti sredstvo za obezbeđenje odgovornosti za rad odnosnih struktura, čini se da kod nekih od njih postoji tendencija da se usredsrede samo na to, na uštrb skretanja pažnje na one probleme iz oblasti ljudskih prava u koje bi morali da budu upućeni. Znači, da bi se osnažila uloga izveštavanja, treba jasno razlučiti izveštaje o radu vansudskih struktura za ljudska prava od njihovih izveštaja o pitanjima ljudskih prava, posebno kada je reč o ishodu praćenja. To zahteva da relevantne strukture spoznaju svrhu različitih vidova izveštavanja i to je nešto što treba naglasiti i u zahtevu ili obavezi da se podnese izveštaj i u prirodi samog primaoca.
251. Izveštaje o aktivnostima stoga treba dostavljati, saglasno normama pravnog okvira državne uprave, samo relevantnom nadzornom organu ili, ako je reč o IZG Skupštini Kosova, kako bi se omogućila njena uloga da vladu poziva na odgovornost. Iako izveštaji koje IZG podnosi Skupštini Kosova pored aktivnosti obuhvataju i probleme, tu nikada nema nikakve zabune jer se ni jedno ni drugo ne prenebregava, te je struktura utvrđena za taj izveštaj sasvim adekvatna.
252. Što se tiče izveštavanja vladinih organa (tj. onih koji nisu KSZ, IZG i KPJ) o pitanjima ljudskih prava i opštem stanju ljudskih prava na Kosovu, postoji potreba za odgovarajućom podelom odgovornosti između tela koja su za to neposredno zainteresovana i potreba za izbegavanjem nepotrebognog dupliranja u pripremi i podnošenju izveštaja. To treba da bude lako ostvarljivo ako se usvoje predlozi koji se odnose na praćenje, jer bi to dovelo do razjašnjenja pitanja ljudskih prava i tema u kojima glavnu ulogu treba da imaju određeni organi centralne vlasti. Na taj način, izveštaji bi predstavljali kulminaciju procesa praćenja.
253. Bitno je da svi ti izveštaju ne budu samo vežbe iz odnosa s javnošću i stalno se mora imati na umu da uvek postoji taj rizik, posebno kada izveštaje pripremaju organi uprave. Zato je važno da se jasno zahteva da se u izveštajima utvrde nedostaci u istoj meri u kojoj treba utvrditi i dostignuća.
254. Sem toga, imajući u vidu da je, na kraju, o zbivanjima u domenu ljudskih prava potrebno izveštavati na međunarodnom nivou, priprema izveštaja za upotrebu na Kosovu treba u što većoj meri da usvoji strukturu i pristup koji se traže za izradu izveštaja namenjenih međunarodnom auditorijumu tako da se i oni, bez prekomernih dodatnih npora, mogu sačiniti na osnovu već napravljenih izveštaja. Konkretno, treba u punoj meri uzeti u obir smernice

Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o obliku i sadržaju izveštaja koje podnose visoke strane ugovornice međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima.²²⁸

255. Takođe postoji jasna potreba da određeno telo ima konkretnu odgovornost za pripremu izveštaja koje treba podneti na međunarodnom nivou zato što će materijal potreban za takve izveštaje biti sakupljen iz doprinosa mnogih različitih organa – uključujući ministarstva – koji imaju ulogu u implementaciji različitih aspekata prava o kojima je reč. Zaista, konkretno se preporučuje osnivanje stalnog nacionalnog mehanizma za izveštavanje i koordinaciju u oblasti ljudskih prava kao najbolja praksa koju treba primeniti u sklopu procesa kojim se nastoji ojačati sistem ugovornih tela UN.²²⁹
256. U vreme izrade ovog izveštaja, to je bio zadatak poveren KDU.²³⁰ Ona je verovatno najpogodnije telo za bavljenje tim zadatkom, posebno ako se ima na umu njeno ranije učešće u pripremi izveštaja za ugovorna tela. Postoji, međutim, potreba da se preispita da li je, s obzirom na resurse koje ima na raspolaganju i na druge postojeće odgovornosti, ona zaista u najboljoj poziciji da obavi i tu ulogu podnošenja izveštaja na međunarodnom nivou, a da se prethodno ne pribegne izvesnim prilagođavanjima na planu tih resursa ili tih odgovornosti. Takva analiza treba da uzme u obzir preporuke iznete u ovom izveštaju u vezi sa KDU, čije bi sprovođenje zaista moglo da olakša obavljanje te uloge. U svakom slučaju, potrebno je obezbediti da onaj ko preuzme tu ulogu koristi vrlo relevantno i bogato iskustvo u pripremi izveštaja stečeno u procesu evropskih integracija.

257. Ukratko rečeno:

- treba da postoji jasna razlika između izveštavanja o institucionalnim aktivnostima i izveštavanja o pitanjima ili problemima ljudskih prava;
- izveštaji koje podnose vladini organi morali bi da odraže jasnu podelu odgovornosti i da izbegnu nepotrebno dupliranje;
- u izveštajima treba da budu utvrđeni i neuspesi, kao i pozitivna ostvarenja;
- treba se truditi da struktura i pristup izveštaja budu usklađeni sa zahtevima koji se postavljaju za izveštaje na međunarodnom nivou;
- treba preispitati mogućnost da se KDU poveri odgovornost za izveštavanje na međunarodnom nivou;
- prilikom izveštavanja na međunarodnom nivou treba koristiti iskustvo stečeno u procesu evropskih integracija.

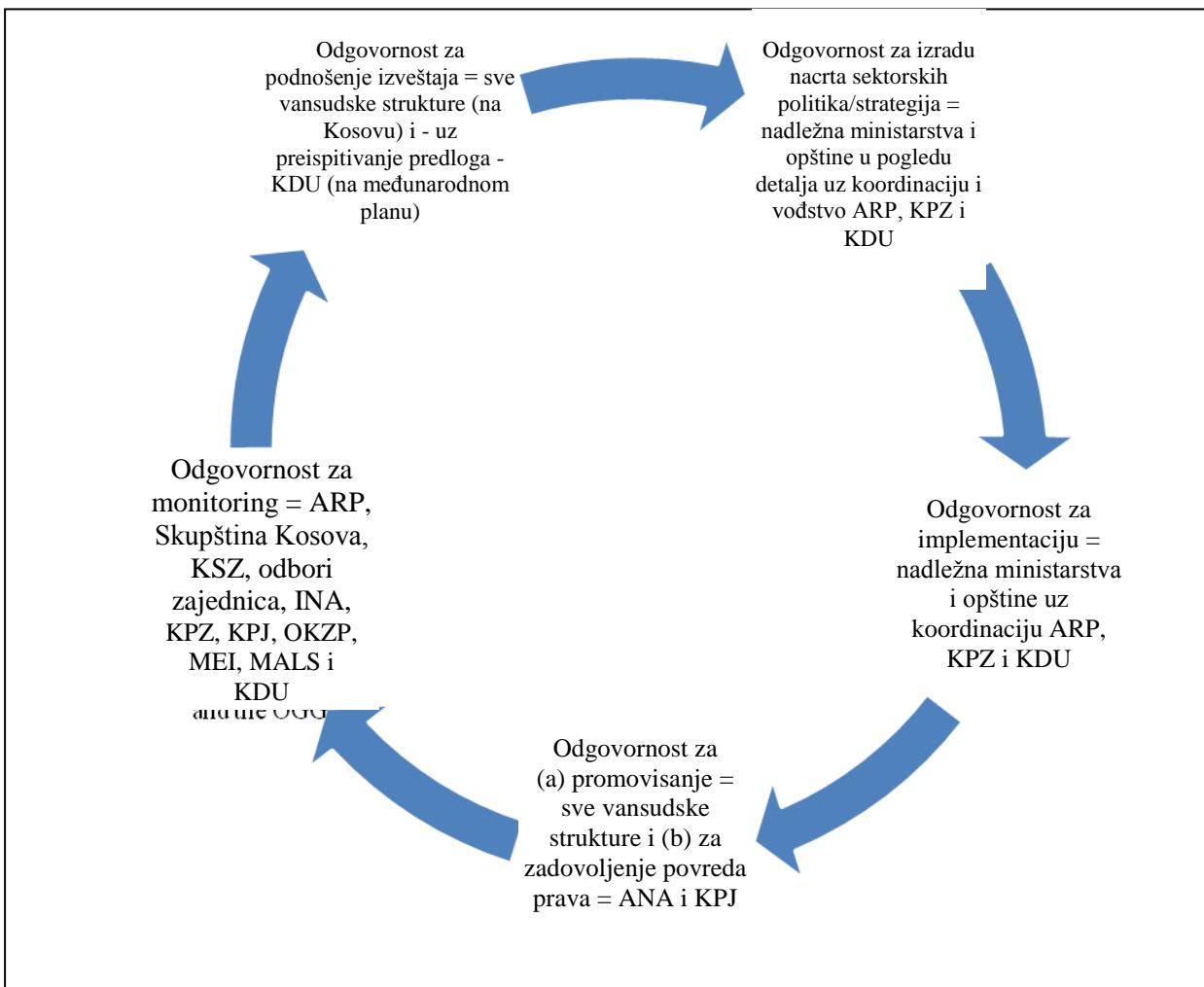
²²⁸ Kompilacija smernica o formi i sadržaju izveštaja koje treba da podnose visoke strane ugovornice međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, HRI/GEN/2/Rev.2, 7. maj 2004. Revizija tih smernica je u fazi razmatranja; vidi <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/CCD.htm>.

²²⁹ „...stalni nacionalni mehanizam za izveštavanje i koordinaciju treba dodatno da analizira predloge koji potiču od svih mehanizama za zaštitu ljudskih prava, da ih grupiše tematski ili operativno (prema instituciji [jednoj ili više] koja je odgovorna za primenu tih preporuka), da identifikuje relevantne aktere koji su uključeni u primenu preporuka i da rukovodi njima kroz ceo taj proces. Taj mehanizam takođe treba da obavlja periodične konsultacije s nacionalnim institucijama za ljudska prava, dok bi akteri iz oblasti građanskog društva trebalo da sarađuju u procesima izveštavanja i sprovođenja (sprovodenja). U parlamentima treba osnovati odgovarajuće stalne odbore ili slična tela koja bi valjalo uključiti u praćenje i procenu nivoa domaće sprovodenja preporuka, posebno onih koje su u vezi sa zakonodavnom reformom. Ti stalni nacionalni mehanizmi za izveštavanje i koordinaciju treba takođe da uspostave vezu sa pravosuđem kako bi preneli pravosuđu informacije o preporukama organa međunarodnih ugovora i kako bi prikupili i dalje distribuirali sudske odluke koje su od značaja za međunarodno pravo ljudskih prava”; Jačanje sistema ugovornih tela Ujedinjenih nacija u oblasti ljudskih prava, Izveštaj visokog komesara UN za ljudska prava (2012), član 4. stav 5. tačka 4.

²³⁰ Vidi stav 164.

10.3 Opšti zaključak

258. Na osnovu iznetih zaključaka može se predstaviti sledeći ciklus funkcionisanja vansudskih struktura za ljudska prava:



259. Dejstvo ovih predloga jeste uklanjanje JLJP iz celog procesa i njijansiranje uloge koju imaju sve ostale vansudske strukture za ljudska prava. Uklanjanje JLJP ne podrazumeva kritiku njihovog predašnjeg funkcionisanja, niti izostanku priznanja da su one donele neke koristi svojim postojanjem. Međutim, sada smo zaokupljeni uspostavljanjem institucionalnog okvira koji ne samo da je jasniji i jednostavniji nego i delotvorniji od postojećih aranžmana. Taj cilj nužno zahteva izvesnu preraspodelu odgovornosti različitih učesnika i zato nema nikakve sumnje da će pojedinci zaposleni u JLJP i dalje imati ulogu u obezbeđivanju ljudskih prava, samo će se to odvijati u drugačijem institucionalnom okviru kroz njihovo angažovanje na novim zadacima u službama ministarstava i opština zaduženim za sektorskiju politiku i njen sprovođenje.

260. Kao i kod drugih promena, ciljevi proširenja kapaciteta, jačanja poverenja, usredsređenosti i jednostavnosti nužno zahtevaju izmenu pojedinačnih opisa poslova i zadataka određenih struktura da bi se obezbedilo da se njihov učinak maksimalno uveća. Pored preraspodele uloga, bitno je da se promeni praksa unutar tih struktura da bi se postigla veća delotvornost. Iako može biti teško da se prihvate promene, važno je da se shvati da su predložene reforme zasnovane na iscrpnim procenama postojećih aranžmana i ograničenog uticaja koji su oni ostvarili. Proces reformi bez sumnje može biti bolan za pojedince od kojih se očekuje da se prilagode različitim ulogama, ali je krajnji rezultat kome se teži bolja primena standarda, što je sama suština i osnovni razlog postojanja različitih vansudskih struktura o kojima je ovde reč.
261. Preporuke navedene u tri stručna mišljenja priložena uz ovaj izveštaj – na Zakon br. 03/L – 195 o zaštitniku građana, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L – 195 o zaštitniku građana iz jula 2013, Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti i Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije – potpuno su u skladu s pristupom na kojem se temelji ovaj izveštaj i njihovo sprovodenje biće nužna dopuna preporukama sadržanim u Izveštaju.
262. **Prvobitno** je zaključeno da bi možda bilo bolje ako bi se veće odgovornosti za ljudska prava uvele unutar odnosnih ministarstava umesto što bi se dodelile raznim posebno određenim kancelarijama. Konkretno, smatralo se da glavna funkcija kreiranja politike u domenu ljudskih prava treba da pripada odnosnim ministarstvima a ne nekoj od kancelarija pri Kabinetu premijera koje inače nemaju dovoljno osoblja. Na primer, činilo se da je takav pristup već uspešno primenjen u borbi protiv trgovine ljudima. I pored opšte sektorske i horizontalne prirode ovog pitanja, glavnu ulogu u njegovom rešavanju preuzele je Ministarstvo unutrašnjih poslova a ne neka specijalizovana kancelarija pri Kabinetu premijera, s tim da je zadužen jedan službenik da blisko sarađuje sa zamenikom ministra unutrašnjih poslova, čime su formirali sekretarijat da vrši koordinaciju uloga koje imaju sva druga uključena ministarstva.
263. Ipak, za sada se čini da ostala ministarstva u principu nerado prihvataju da ih koordiniše neko drugo ministarstvo. Ta nevoljnost je prevaziđena kod trgovine ljudima time što je uvedeno predsedavanje koordinacionim sekretarijatom. To je model koji treba slediti i za druge aspekte kreiranja politike u domenu ljudskih prava, uz posebne napore na izgradnji kapaciteta ministarstava da odigraju tu ulogu. Treba reći da u mnogim zemljama vodeću ulogu u koordinaciji politike u oblasti ljudskih prava za druga ministarstva često preuzima Ministarstvo unutrašnjih poslova.
264. Svakako se čini da je za ovu oblast potreban pristup koji se razvija i prilagođava jer, iako bi se moglo reći da bi najviša funkcija u vidu Kabineta premijera mogla biti poželjan alat za kreiranje i sprovođenje politika, treba se prisetiti da je većina sagovornika u intervjuima imala kritičke reči za učinak postojećeg vansudskog sistema za zaštitu ljudskih prava, naročito za KDU pri KPV. Ne može se reći da postojeći model nije do sada dobro radio, tako da se njegovo zadržavanje predlaže zbog sumnji u spremnost ministarstava da preuzmu tu ulogu za sektorskiju politiku.
265. Iznete predloge, uzete zajedno sa preporukama iz tri mišljenja priložena uz ovaj izveštaj, treba sagledati tek kao polaznu osnovu za ozvaničenje obaveza iz EU Studije o izvodljivosti za budući SSP koje se tiču razrade struktura posvećenih ljudskim pravima i, naročito, za usmeravanje i pojednostavljenje mnoštva tela koja se bave zaštitom ljudskih prava. Zato je bitno da zaključke sadržane u ovom izveštaju pažljivo prouče KPV, MEI, MP, MPM i Skupštinski odbor za ljudska prava Skupštine Kosova, ne samo da bi sproveli postojeće predloge već i da bi se videlo na koji bi način moglo da se učini još više. Dalje, treba obratiti pažnju i potruditi se da strukture budu ne samo usmereno uobičene i pojednostavljene već i da dobiju adekvatne resurse i osoblje.

266. To je jedini način da se uspešno radi na trajnom problemu nesprovođenja mnogih od standarda i ciljeva koji su usvojeni u domenu ljudskih prava. Treba imati na umu da zaštita ljudskih prava u Evropi ima za cilj da zagarantovana prava budu praktična i delotvorna a ne teorijska ili iluzorna.

PRILOG I

**MIŠLJENJE NA ZAKON BR. 03/L-195 O ZAŠTITNIKU
GRAĐANA I NA NACRT ZAKONA O IZMENAMA I
DOPUNAMA ZAKONA BR. 03/L-195 O ZAŠTITNIKU
GRAĐANA**

ANALITIČKI REZIME

U ovom mišljenju razmatra se zakonski osnov Institucije zaštитnika građana i njegova usklađenost sa evropskim standardima i načelima dobre prakse koja se odnose na institucije zaštитnika građana. Zaključeno je da postojeći Zakon o zaštитniku građana ima primetne kvalitete ali da, u isto vreme, postoje i neki važni problemi u zakonu. Jedan broj odredaba otvara načelna pitanja koja se pre svega tiču definisanja institucija koje potпадaju pod nadležnost IZG, postupka izbora zaštитnika građana, broja i imenovanja zamenika, imuniteta za zaštитnika građana i zaposlene u njegovom timu, razrešenja zaštитnika građana i njegovih zamenika, obezbeđenja radnog mesta po isteku mandata zaštитnika građana, uloge i nadležnosti IZG u sprečavanju mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, pristupa dosjeima i dokumentima, izveštavanja i rasprave povodom izveštaja zaštитnika građana u Skupštini, kao i finansiranja i finansijske nezavisnosti te institucije. Takođe, postoji jedan broj odredaba koje treba tehnički poboljšati – neke od njih treba da budu jasnije, dok su neke odredbe nisu uzajamno usklađene. U ovom mišljenju iznose se sugestije o rešenjima za ta pitanja.

1. UVOD

1. Ovo mišljenje se odnosi na kosovski Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana (u daljem tekstu: postojeći Zakon) i na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana iz jula 2013. (u daljem tekstu: Nacrt zakona o izmenama i dopunama) i u njemu se procenjuje njihova usaglašenost sa evropskim standardima i načelima dobre prakse u radu institucija zaštitnika građana.
2. Ovo mišljenje su pripremili Jorgen Steen Sorensen²³¹ i George Tugushi²³² (u daljem tekstu: autori) u sklopu Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu” (u daljem tekstu: Projekat) u sklopu šire procene čiji je cilj utvrđivanje jakih i slabih strana institucionalnih aranžmana za ljudska prava na nivou izvršne vlasti i na lokalnom nivou, i davanje zakonske ekspertize na postojeći zakon, Nacrt zakona o izmenama i dopunama, Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu: Nacrt zakona o diskriminaciji) i Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti, kako bi se uspostavile veze između tih zakona i nadzornih organa i struktura koje se saglasno tim zakonima ustanovljavaju.²³³
3. Ovo mišljenje je pripremljeno posle posete Kosovu u julu 2013. godine, tokom koje su održani sastanci sa domaćim i međunarodnim učesnicima. Ono uzima u obzir i ranije studije i izveštaje o Instituciji zaštitnika građana na Kosovu, i oslanja se na studije s terena i izveštaj koji je pripremila radna grupa Projekta, u čijem su sastavu bili međunarodni i lokalni eksperti zaduženi za formulisanje predloga institucionalne reforme.
4. Mišljenje je strukturisano na sledeći način: opis važećih standarda (Odeljak II); neka osnovna razmatranja o postojećem zakonu o zaštitniku građana (Deo III); nabranje izvesnih načelnih pitanja i predloga za njihovo rešavanje (Odeljak IV); komentar postojećeg zakona dat svakog člana ponaosob i komentar promena koje bi bile izvršene Nacrtom zakona o izmenama i dopunama u vezi odredaba ili aspekata tih odredaba, kojima se autori nisu bavili u Odeljku IV, uglavnom u pitanjima koja su prema svojoj prirodi pretežno tehnička (Odeljak V); rezime svih preporuka (Odeljak VI); i zaključci Mišljenja (Odeljak VII).
5. Izraz IZG koristi se kada se misli na Instituciju zaštitnika građana Kosova kao takvu, dok se izraz zaštitnik građana koristi isključivo kada se misli na samog zaštitnika građana.
6. Kada se preporuke zasnivaju na evropskim standardima itd., to je naznačeno. Prema tome, ako to nije naznačeno, onda se preporuke temelje na drugim izvorima, na primer na načelima pravne jasnoće, najbolje prakse ili profesionalnog iskustva u smislu nezavisnog, profesionalnog i efikasnog upravljanja Institutuom zaštitnika građana.

2. VAŽEĆI STANDARDI

7. Uprkos tome što se izrazi zaštitnik građana i Komisija za ljudska prava itd. uopšteno koriste da označe institucije zadužene za ljudska prava na domaćem nivou, činjenica je da se ta tela širom sveta razlikuju prema svojoj prirodi, mandatu i odgovornostima.
8. Iako ne postoje obavezujući međunarodni standardi koji važe za takve institucije, većina njih pridržava se načela Ujedinjenih nacija za status nacionalnih institucija, a ta načela su poznata

²³¹ Zaštitnik građana Kraljevine Danske.

²³² Bivši zaštitnik građana Republike Gruzije.

²³³ Evropska unija je pozvala Kosovo*, u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja, da pojednostavi i racionalizuje mnoštvo tela koja se bave zaštitom ljudskih prava i da obezbedi delotvoran monitoring i izvršenje relevantnog pravnog okvira.

pod nazivom „Pariska načela”,²³⁴ budući da su ona do danas najšire prihvaćene smernice u kojima su izneti osnovni elementi svake nacionalne institucije za ljudska prava.

9. Isto tako, Međunarodni institut ombudsmana (MIO) ima, u svojim opštim aktima, pobrojane razne tipične odlike institucija zaštитnika građana.²³⁵
10. Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) u nekoliko navrata davala je mišljenja o institucijama zaštитnika građana u zemljama članicama Saveta Evrope i može se reći da su se iz tih mišljenja iskristalisali određeni evropski standardi. Svi su oni sakupljeni u „Kompilaciji o instituciji zaštитnika građana”.²³⁶
11. U celini gledano, Savet Evrope je oduvek pridavao posebnu pažnju zaštитniku građana i nacionalnim institucijama za ljudska prava (NILJP). Na taj način je pod okriljem Saveta Evrope nastao izvestan broj dokumenata koji odražavaju najbolju praksu za uspostavljanje NILJP u zemljama članicama, dajući im odgovarajuće mandate i resurse. Posebno valja reći da je Komitet ministara Saveta Evrope, u svojoj Preporuci br. R (97) 14,²³⁷ preporučio zemljama-članicama da razmotre mogućnost uspostavljanja delotvornih nacionalnih institucija za ljudska prava.
12. Sem toga, u svojoj Preporuci br. 1615(2003)1 o instituciji zaštитnika građana, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, u stavu 7, zaključuje da su određene karakteristike od suštinskog značaja za delotvorno funkcionisanje bilo koje institucije zaštитnika građana.
 - i. ustanovljavanje na ustavnom nivou u tekstu kojim se jemči suština karakteristika opisanih u ovom stavu, uz razradu i zaštitu tih karakteristika u dispozitivnim odredbama i pravilniku o radu institucije;
 - ii. zajemčena nezavisnost u odnosu na predmet istrage, uključujući pre svega ono što se tiče prijema pritužbi, odluke da li će pritužbe biti prihvaćene kao prihvatljive ili neće, ili odluke o pokretanju istraga na vlastitu inicijativu, odluke kada i kako sprovoditi istrage, razmatranja dokaza, izvođenje zaključaka, pripreme i prezentacije preporuka i izveštaja, kao i publicitet;
 - iii. isključivi i transparentni postupci za imenovanje i razrešenje kvalifikovanom većinom glasova poslanika u skupštini, koja treba da bude dovoljno velika da označi i podršku stranaka koje nisu u vlasti, a imenovanje mora biti saglasno strogim kriterijumima na osnovu kojih se neopozivo potvrđuje zaštитnik građana kao primereno kvalifikovan i iskusan pojedinac velikog moralnog ugleda i politički nezavisan, koji se bira na mandat sa mogušnošću reizbora koji, kao minimum, ne može biti kraći od skupštinskog mandata;
 - iv. zabranjeno je zaštитniku građana da se bavi bilo kojim drugim plaćenim poslom i da ima bilo kakav lični angažman u političkim aktivnostima;
 - v. lični imunitet od svakog disciplinskog, upravnog ili krivičnog postupka ili kazni za postupke u vezi sa obavljanjem zvaničnih dužnosti, sem ako skupština razreši zaštитnika građana zbog nesposobnosti ili teške povrede etičkog kodeksa;
 - vi. imenovanje jasno identifikovanog zamenika na predlog zaštитnika građana i uz odobrenje skupštine, lica koje je kadro da, kada je to potrebno, u potpunosti obavlja funkciju zaštитnika građana;
 - vii. zajemčena dovoljna sredstva za obavljanje svih dužnosti koje su poverene toj instituciji, opredeljena nezavisno od bilo kakvog mešanja onih koji su predmet istrage, uz takode zajemčenu potpunu autonomiju u pogledu pitanja koja se tiču budžeta i zaposlenih;
 - viii. zajemčen neodložan i neograničen pristup svim informacijama potrebnim za istragu;
 - ix. interne procedure koje jemče najviše administrativne standarde u radu dotične institucije, posebno kada je reč o pravičnosti, efikasnosti, transparentnosti i pristojnosti;
 - x. javna dostupnost (u smislu raspoloživosti i u smislu razumljivosti) informacija o postojanju, identitetu, svrsi, predvidenim procedurama i ovlašćenjima zaštитnika građana, uz sveobuhvatno i delotvorno objavljivanje informacija o aktivnostima, zaključcima, mišljenjima, predlozima, preporukama i izveštajima te institucije;
 - xi. procedure prijavljivanja koje su lako i široko dostupne, jednostavne i besplatne, uz uverljivo poštovanje tajnosti u svakom pojedinačnom slučaju;
 - xii. zajemčena tajnost i, kada dođe do objavljivanja, anonimnost istrage;

²³⁴ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages>StatusOfNationalInstitutions.aspx>

²³⁵ Vidi <http://www.theioi.org/the-i-o-i-by-laws>.

²³⁶ CDL(2011)079 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)079-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e)).

²³⁷ <https://wcd.coe.int/com.intranet.IntraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&%20IntranetImage=567349%20%20&SecMode=1&DocId=578706&Usage=2>

- xiii. ovlašćenje i nadležnost da se daju mišljenja o predloženim zakonodavnim ili regulatornim reformama i *proprio motu* da se iznose takvi predlozi radi poboljšanja administrativnih standarda i, gde je to u skladu sa ukupnim mandatom, poštovanja ljudskih prava;
 - xiv. zahtev da državna uprava u razumnom roku dostavi celovite odgovore u kojima opisuje način na koji se sprovode u delo zaključci, mišljenja, predlozi i preporuke zaštitnika građana ili da navede razloge zbog kojih oni ne mogu biti sprovedeni u delo;
 - xv. podnošenje godišnjeg izveštaja zaštitnika građana skupštini, kao i podnošenje posebnih izveštaja o pitanjima koja stvaraju naročitu zabrinutost, ili o situacijama u kojima državna uprava nije sprovela preporuke u delo.
13. Kada je reč o nadležnosti zaštitnika građana u odnosu na pravosuđe, u stavu 6. utvrđeno je sledeće:
- Skupština (Saveta Evrope) uverena je da zaštitnik građana treba da ima najstrože ograničena ovlašćenja nadzora nad sudovima. Ako okolnosti zahtevaju takvu ulogu, ona u smislu nadležnosti treba da se svodi na obezbeđivanje procesne efikasnosti i upravne korektnosti pravosudnog sistema; s tih razloga treba isključiti mogućnost da u nadležnost (zaštitnika građana) spada pravo na zastupanje pojedinaca (sem ako ne postoji individualno pravo pristupa određenom суду), iniciranja postupka ili intervenisanja u postupku, kao i obnove postupka.
14. Pored gore pomenutih pravnih izvora, autori ovog mišljenja su primenili načela najbolje prakse među evropskim zemljama i svoja lična iskustva u vezi sa nezavisnim, profesionalnim i efikasnim upravljanjem institucijama zaštitnika građana.

3. OSNOVNA RAZMATRANJA O IZG I POSTOJEĆEM ZAKONU

15. IZG je mlada institucija, koja je nekoliko puta bila podvrgnuta institucionalnim promenama.
16. Izvorno ju je formirao UNMIK 2000. godine i sve do 2005. godine na njenom čelu je bio međunarodni zaštitnik građana, kome su pomagala tri zamenika, jedan međunarodni i dvojica od kojih je jedan iz redova zajednice etničkih Srba, a drugi iz zajednice etničkih Albanaca.
17. Uredba UNMIK-a br. 2006/06 iz 2006. donela je dve krupne promene za instituciju zaštitnika građana: njome je utvrđeno da zaštitnik građana više neće biti međunarodni, kao i da UNMIK više neće imati nadzor nad tom institucijom. Međutim, tranzicioni period je trajao znatno duže nego što je to prвobitno bilo predviđeno.
18. Posle proglašenja nezavisnosti i donošenja Ustava, Zaštitnik građana je postao jedna od nezavisnih institucija Kosova.²³⁸ Saglasno članovima 132–135. Ustava, zadatak zaštitnika građana je da prati, brani i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili neregularnih radnji organa javne vlasti.
19. Ovlašćenja zaštitnika građana uglavnom se sastoje od davanja preporuka i predlaganja koraka koje treba preduzeti kada se utvrdi da postoje povrede ljudskih prava i sloboda koje su počinili državna uprava i drugi državni organi i osporavanje zakona, predsedničkih ukaza, vladinih uredaba i opštinskih akata pred Ustavnim sudom. Međutim, ta potonja nadležnost ne odnosi se na pojedinačna činjenja ili nečinjenja državnih organa. Pored ustavnih odredaba, za sada funkcije i ulogu IZG uređuje postojeći zakon, koji je Skupština Kosova usvojila 22. jula 2012. Postojeći zakon stavio je van snage sve prethodne uredbe UNMIK-a o istom predmetu, kao i sve druge odredbe su u koliziji s tim zakonom.
20. Tokom posete Kosovu razgovaralo se s mnogobrojnim sagovornicima i svi su sugerisali da IZG ispoljava prilično ograničeni kapacitet za vršenje pritiska na centralne organe vlasti i Skupštinu. Sagovornici su ukazali na čitav niz razloga za ovo ograničenje u vršenju ovlašćenja, kao što su malo poklanjanje pažnje za pitanja ljudskih prava i osećaj nekažnjivosti vlade i političkih lidera

²³⁸ Vidi poglavље XII Ustava.

i predstavnika, kao i nemogućnost javnosti da učini da njeni predstavnici stvarno odgovaraju za svoje postupke, što se povezuje sa nepostojanjem kolektivne kulture.²³⁹

21. Isto tako, postoji jedan broj pitanja koja se negativno odražavaju na delotvornost i na nivo nezavisnosti IZG, za koja je rečeno da proističu iz nedovoljnih pravnih jemstava i ovlašćenja koja IZG uživa saglasno postojećem zakonu.
22. Prema mišljenju autora, postojeći zakon ima neke primetne kvalitete:
 - on se bavi većinom pitanja kojima treba da se bavi jedan zakon o zaštitniku građana;
 - sa pravnotehničkog stanovišta, on je u mnogim aspektima dobar;
 - mnoge njegove odredbe su jasno formulisane i problemima se bave na logičan i razuman način.
23. U isto vreme, postoje neki važni problemi u vezi s postojećim zakonom:
 - Jedan broj odredaba postojećeg zakona otvara važna načelna pitanja. To se pre svega odnosi na definiciju institucija pod nadležnošću IZG, postupak izbora zaštitnika građana, broj zamenika zaštitnika građana i njihovo imenovanje, imunitet zaštitnika građana i njegovih saradnika, razrešenje zaštitnika građana i njegovih zamenika, obezbeđivanje posla po isteku mandata zaštitnika građana, ulogu i nadležnosti IZG u sprečavanju mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, mogućnost pristupa dosijeima i dokumentima, podnošenje izveštaja i rasprava o izveštaju zaštitnika građana u Skupštini i finansiranje i finansijska nezavisnost te institucije; i
 - Jedan broj odredaba treba u tehničkom smislu poboljšati. Neke od njih treba da budu jasnije, dok su neke odredbe u uzajamnoj koliziji.
24. Isto tako, postojeći zakon treba uskladiti sa Nacrtom zakona o diskriminaciji i Nacrtom zakona o rodnoj ravnopravnosti. Postojeći zakon i dva nacrta zakona sadrže različite odredbe o nadležnostima IZG, a suštinski je važno da sva tri zakona budu razmatrana u kontekstu, a ne kao tri potpuno odvojena zakonska akta.
25. U celini uzev, treba primetiti da postoji izvestan broj vrlo bitnih pitanja u vezi sa institucijom zaštitnika građana koja se ne mogu urediti (ni rešiti) zakonima. To se, na primer, odnosi na volju vlasti da suštinski poštuju i sprovode u delo mišljenja zaštitnika građana, kao i na potrebu za tim da mišljenja zaštitnika građana i njihov rad u celini budu najvišeg kvaliteta.
26. U opaskama koje slede ne bavimo se tim pitanjima. Međutim, to jesu primeri tema koje ipak imaju suštinsku važnost u svakoj zemlji koja je istinski posvećena ideji zaštitnika građana.
27. Primećuje se da je jezik koji se koristi u postojećem zakonu često rodno neosetljiv u engleskoj verziji teksta i to je nešto čime se treba pozabaviti kada se budu unosile i druge promene predložene u ovom mišljenju.²⁴⁰

²³⁹ Do sličnih zaključaka došli su i g. Mark Andrew Jones i gđa Ivana Roagna u Izveštaju o proceni koji su pripremili za Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu***“.

²⁴⁰ Autorima je stavljeno do znanja da ova konstatacija važi i za albansku verziju zakona, ali autori nisu u poziciji da potvrde verodostojnost te ocene.

4. NEKA VAŽNA NAČELNA PITANJA

(a) Definicija institucija i lica koja spadaju u nadležnost IZG

28. Postojeći zakon koristi različitu terminologiju kada utvrđuje institucije koje spadaju u nadležnost IZG. Na primer, u članu 1. govori se o „javnim vlastima, drugim organima i organizacijama koje vrše javnu vlast za svoj račun”, dok se u članu 3. stav 2. govori o „organima javnih vlasti”, a u članu 16. stav 2. o „svakom fizičkom i pravnom licu”. U isto vreme, iz člana 15. stav 6. sledi da nadležnost IZG ne obuhvata pravosuđe, sem u slučajevima „neopravdanog odugovlačenja ili očigledne zloupotrebe vlasti”.
29. U svrhu pravne jasnoće, postojeći zakon treba da sadrži, u jednoj istoj odredbi, jasnou formulaciju o tome koje ustanove spadaju u nadležnost IZG.
30. Prvo, član 1., saglasno članu 132. stav 1. Ustava treba prevashodno da govori o „javnim vlastima”, što ukazuje na to da se taj izraz odnosi i na centralne i na lokalne organe vlasti.
31. Dруго, iako se u članu 1. govori da „javne vlasti” obuhvataju i privatne organe i organizacije koji vrše javnu vlast za svoj račun, nije jasno šta se tim dodatkom konkretno nastoji postići, a za vreme posete Kosovu naši sagovornici nisu mogli da navedu konkretne praktične primere. Stoga bi, u meri u kojoj se smatra neophodnim da tu budu navedene neke privatne organizacije, član 1. trebalo izmeniti kako bi se u njemu jasnije reklo na koje se to privatne organe misli.
32. Treće, u članu 1. takođe treba navesti da sudovi ne spadaju u nadležnost IZG, osim u slučaju neopravdanog odugovlačenja postupka. Sem toga, treba navesti da je u takvim slučajevima IZG nadležna samo da iznosi opšte preporuke, a ne da se meša u pojedinačni predmet. To bi bilo u skladu s doktrinom Venecijanske komisije, prema kojoj:

u celini gledano, čini se da bi bilo bolje da se zaštitnik gradana ovlasti za donošenje opštih preporuka o funkcionisanju pravosudnog sistema i da se isključi mogućnost da interveniše u pojedinačnim slučajevima (čak ni u pogledu dužine postupka); to treba prepustiti samom pravosuđu.²⁴¹
33. Postojeći član 15. stav 6. takođe pominje „očiglednu zloupotrebu vlasti” kao jedan od slučajeva u kojima je IZG nadležna u odnosu na sudove. Pretpostavljamo da se to odnosi na suštinu sudske odluke. Međutim, sama formulacija je veoma nejasna i čini se da bi mogla dovesti do sporenja. Isto tako, pitanja merituma sudske odluke treba prevashodno da se rešavaju kroz žalbeni sistem, a ne preko vansudske institucije.
34. Iz svih navedenih razloga, reči „ili očigledna zloupotreba vlasti” treba brisati iz člana 15. stav 6. To bi isto tako očigledno bilo bolje usklađeno s Preporukom br. 1615(2003)¹ Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o Instituciji zaštitnika građana.
35. Valja naglasiti da ne postoji protivrečnost između, s jedne strane, predloženih ograničenja nadležnosti IZG u odnosu na sudove i, s druge strane, nadležnosti IZG, saglasno članu 15. postojećeg zakona, da na sopstvenu inicijativu pokreće postupke pred Ustavnim sudom i predloga u mišljenju o Nacrtu zakona o diskriminaciji koji se odnosi na nadležnost IZG da pokreće postupke pred sudovima. Ono što je rečeno u gore navedenim stavovima odnosi se na nadležnost IZG da interveniše (umeša se) u način na koji sudovi rešavaju pojedinačne predmete. Ono što je navedeno u članu 15. postojećeg zakona i u mišljenju o Nacrtu zakona o diskriminaciji tiče se ovlašćenja IZG da pokrene sudske postupak (pritom ni na koji način ne intervenišući u tom sudsakom postupku).

²⁴¹ Mišljenje CDL-AD(2007)024 o Nacrtu zakona o zaštitniku građana Kosova, stav 19.

36. Četvrto, član 1. treba da sadrži izričito pozivanje na nadležnost IZG u odnosu na diskriminaciju i rodna ravnopravnost prema Nacrtu zakona o diskriminaciji i Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti kao dopunu onoga što je utvrđeno u postojećem zakonu. To je posebno važno s obzirom na to da postupak razmatranja pritužbi iz glave IV postojećeg zakona obuhvata samo javne vlasti.
37. Primećeno je da bi te nadležnosti omogućile pritužbe protiv privatnih lica i organa, koliko i protiv javnih ustanova. Zato postoji potencijalno pitanje usklađenosti tih nadležnosti sa članom 132. stav 1. Ustava, u kome se precizira da se uloga zaštitnika građana odnosi na „javne vlasti“. To je pitanje koje će možda morati da se reši u budućnosti i to pitanje svakako nije i ne treba da bude predmet ovog mišljenja. Međutim, načelno gledano, nema ničeg neadekvatnog u tome da takve nadležnosti budu poverene Instituciji zaštitnika građana.
38. Peto, definicija institucija u nadležnosti IZG takođe treba da bude odražena u formulacijama koje se koriste za institucije i organe koji se pominju u članovima 22, 23. stav 1, 24, 25. i 26.

(b) Postupak izbora zaštitnika građana

39. Postupci za predlog i izbor zaštitnika građana opisani su u članovima 8. i 9.
40. Čini se da su ti postupci nepotreбно komplikovani. Po svemu sudeći, oni nose sobom bitan rizik od bezizlaznog položaja u situacijama u kojima ne postoji jedan očigledan kandidat za tu funkciju (takov bezizlazan položaj zaista je bio zabeležen u poslednjem izbornom postupku, u kome je izabran sadašnji zaštitnik građana). Važno je da se ti postupci u najvećoj mogućoj meri pojednostavje (i na druge načine poboljšaju).
41. Zato bi u postojeći zakon trebalo uneti sledeće izmene:
- Član 8. stav 1. treba proširiti tako da se u njemu kaže i da izborni postupak počinje i u slučaju ostavke, razrešenja ili smrti zaštitnika građana;
 - S obzirom na relativnu (i verovatno neizbežnu) neodređenost nekih uslova utvrđenih u članu 6, Komisija u članu 8. stav 6. treba da bude u mogućnosti da odbaci prijave onih učesnika na konkursu koji ne ispunjavaju objektivno utvrđene uslove (na primer, da su državljeni Kosova i da imaju visoko obrazovanje);
 - U članu 8. stav 9. treba jasno saopštiti da je Skupština slobodna da izabere kandidata čijeg imena nema na spisku sa užim izborom koji dostavi Komisija (ali koji ispunjava objektivno utvrđene uslove). Taj uži izbor treba da bude praktično sredstvo za rad Skupštine, a ne neko obavezujuće ograničenje broja kandidata, jer je u suštini važno da cela Skupština (a ne samo Komisija) preuzme odgovornost za izbor zaštitnika građana i time da mu obezbedi demokratski legitimitet. Međutim, može se predvideti obaveza za Skupštinu da kandidate koji se ne nalaze u užem izboru Komisije podvrgne daljom proveri ako razmatra mogućnosti izbora kandidata čije se ime nije u užem izboru;
 - Član 9. stav 2. treba da propisuje da se zaštitnik građana bira u roku od 30 dana od dana podnošenja predloga kandidata i da, ako izbor ne bude izvršen u tom roku, Skupština u narednih 30 dana na svakoj plenarnoj sednici glasa za izbor zaštitnika građana. Postojeću odredbu da se raspisuje novi konkurs ako zaštitnik građana ne bude izabran u roku od 60 dana treba brisati zato što nema nikakvog razloga da se očekuje da se tada pojave neki drugi (bolje) kvalifikovani kandidati. Zato bi u članu 9. stav 2. trebalo samo reći da izbor novog zaštitnika građana mora biti obavljen u roku od 60 dana i da, u svakom slučaju, postojeći zaštitnik građana mora biti dužan da ostane na funkciji sve dok ne bude počeo da radi novi zaštitnik građana.²⁴²

²⁴² Vidi član 13.3.

(c) Broj i imenovanje zamenika

42. Saglasno članu 5. stav 1. tačka 2, postoji pet zamenika zaštitnika građana. To je izbor za koji su se opredelili u postojećem zakonu, budući da član 133. stav 2. Ustava utvrđuje samo da treba da postoji „jedan ili više” zamenika.
43. Sem toga, saglasno članu 9. stav 3, Skupština Kosova ne bira samo zaštitnika građana nego i zamenike. To je takođe izbor za koji su se opredelili u postojećem zakonu, budući da Ustav ne nalaže takav izbor zamenika, već dopušta mogućnost da sam zaštitnik građana imenuje svoje zamenike.
44. To pitanje bi valjalo preispitati zato što se, na osnovu profesionalnog iskustva i prakse, kao i mišljenja koje su izrazile zainteresovane strane, čini da je pet zamenika previše, čime se komplikuju stvari u IZG i unekoliko zamagljuje odgovornost za postupke te institucije kao i odgovornost zaštitnika građana prema Skupštini.
45. U svrhu najboljeg mogućeg upravljanja Institucijom, treba prepustiti samom zaštitniku građana da odredi broj zamenika (razume se, poštujući član 133. stav 2. Ustava tako da mora postojati barem jedan zamenik). To bi takođe omogućilo da zaštitnik građana, kada se pokaže da je to potrebno, promeni broj zamenika.
46. U tom kontekstu, takođe bi bilo primereno prepustiti isključivo zaštitniku građana ovlašćenje da imenuje zamenike (znači, njih ne treba da bira Skupština). Osnovno je načelo da rukovodilac zadužen za ukupno delovanje jedne institucije treba da bude u mogućnosti da odluči o tome ko će biti zaposlen u toj instituciji, i u tom smislu čini se da ne bi bilo dovoljno da se zamenici biraju na predlog zaštitnika građana.²⁴³ Isto tako, takva promena bi razjasnila pitanje odgovornosti zaštitnika građana pred Skupštinom, a zaštitniku građana bi bilo oduzeto „opravdanje” po kome je primoran da radi sa zamenicima koje je izabralo neko drugo telo. Član 6. stoga treba da se odnosi isključivo na izbor zaštitnika građana.
47. Član 8. stav 13. izražava načelo raznovrsnosti osoblja zaposlenog u IZG. To načelo treba podržati, ali je zaštitnik građana taj koji treba da odredi svoj tim (uključujući i zamenike) saglasno tim kriterijumima. Prebacivanjem te odredbe u član 30. obezbedila bi se puna usklađenost u budućnosti s načelom raznovrsnosti među zaposlenima u IZG, zamenicima kao i običnim službenicima i shodno tome treba izmeniti postojeći zakon. Bilo bi, međutim, važno da se uzmu u obzir razmere etničke ili polne zastupljenosti na visokim položajima prilikom imenovanja zaštitnika građana.
48. Razumljivo je, međutim, ako Skupština Kosova želi da zadrži izvestan uticaj na imenovanje zamenika (na primer zbog toga što će zamenici u nekim okolnostima obavljati funkciju zaštitnika građana). Takav mehanizam može se uspostaviti bilo tako što će se Skupštini dozvoliti da stavi prigovor (u određenom roku) na izbor zamenika koji napravi zaštitnik građana, ili tako što će se Skupština ovlastiti da formalno odobri relevantnog kandidata.²⁴⁴ I u jednom i u drugom slučaju Skupština treba da ima široko polje slobodne procene u odnosu na zaštitnika građana, a broj zamenika u svakom slučaju treba da odredi sam zaštitnik građana.

²⁴³ Član 8. stav 11.

²⁴⁴ Vidi, takođe, Preporuku br.. 1615(2003)1 o Instituciji zaštitnik gradanaa, stav 7.

49. Prema tome, odredba iz člana 5. stav 1. tačka 2. – a samim tim i amandman koji je predviđen na član 1. Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana – koja se odnosi na broj zamenika – treba da bude zamenjena odredbom kojom će se propisuje da zaštitnik građana treba da imenuje barem jednog zamenika, ali da može imenovati i više njih ako smatra da je to potrebno. Pored toga, u članu 8. treba brisati pominjanje zamenika zaštitnika građana u stavovima 2. i 14, dok stavove 11–13. tog člana kao i član 9. stavove 3–5. treba u celosti brisati, što bi takođe podrazumevalo i brisanje člana 2. iz Nacrta zakona o izmenama i dopuna Zakona o zaštitniku građana.

(d) Imunitet

50. Saglasno članu 11. stav 1. zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja za delatnost ili odluke koje su donete u sklopu nadležnosti IZG. To je (što se tiče zaštitnika građana) odraz člana 134. stav 4. Ustava.
51. Ta odredba otvara nekoliko različitih pitanja.
52. Prvo, taj imunitet važi samo za zaštitnika građana i njegove zamenike, ali ne i za zaposlene u IZG.
53. Venecijanska komisija je u različitim prilikama saopštavala da imunitet treba da važi i za zaposlene u aparatu zaštitnika građana. Tako je Komisija sugerisala (u odnosu na zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori) da:
- ne samo zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamenici, već i njegov tim zaposlenih, treba da uživaju imunitet od pravnih postupaka za reči koje izgovore ili napišu i dela koja izvrše u zvaničnom svojstvu.²⁴⁵
54. Prema tome, imunitetom treba obuhvatiti i zaposlene (to ne bi bilo u protivrečnosti sa članom 34. stav 4. Ustava, iako se tamošnja odredba odnosi samo na zaštitnika građana – u suprotnom, problem bi bio i to što su u postojećem zakonu imunitetom obuhvaćeni i zamenici).
55. U tom kontekstu, važno je napomenuti da se imunitet, kao i kada je reč o zaštitniku građana i njegovim zamenicima, odnosi samo na aktivnosti i odluke koje spadaju u delokrug odgovornosti IZG. Ni u kom slučaju tu se ne bi radilo o imunitetu za dela izvršena van tih odgovornosti, na primer suzbijanje informacija u vezi sa istragama IZG, krađu iz kancelarija ili dela koja nisu ni u kakvoj vezi s radom IZG.
56. Drugo, nije jasno da li imunitet zaštitnika građana (i zamenika) važi i posle isteka mandata. U svom pismu od 31. januara 2013. godine ministru pravde zaštitnik građana je predložio da se „funkcionalni imunitet primenjuje čak i po isteku mandata ili perioda rada u Instituciji zaštitnika građana“. Taj predlog nije unet u Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana.
57. Međutim, imunitet neće mnogo vredeti ako zaštitnik građana treba da strahuje od proizvoljnog krivičnog gonjenja itd., čim mu istekne mandat, pa se zato snažno preporučuje da se i po isteku mandata prizna funkcionalni imunitet, to jest imunitet od sudskog gonjenja za izgovorene ili napisane reči i sve radnje koje su (zaštitnik građana i njegovi zamenici) izvršili u zvaničnom svojstvu i u okvirima svojih ovlašćenja. U gore navedenom mišljenju za Crnu Goru, Venecijanska komisija je istakla da takav

imunitet važi i po isteku mandata zaštitnika ili pošto zaposleni u njegovom timu prekinu radni odnos sa institucijom zaštitnika.

²⁴⁵ Vidi Mišljenje CDL-AD(2009)043 o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, stavovi 12, 27. i 29.

58. Prema tome, postojeći zakon treba izmeniti i dopuniti da se jasno naznači da se funkcionalni imunitet primenjuje i po isteku mandata, odnosno radnog odnosa zaštitnika građana i zaposlenih u instituciji.

(e) Razrešenje zaštitnika građana

59. Saglasno članu 12. stav 1, zaštitnik građana, kao i njegovi zamenici, mogu se razrešiti iz sledećih razloga:
- fizička ili mentalna nesposobnost;
 - izvršenje krivičnog dela;
 - lično ponašanje;
 - radnje u suprotnosti s raznim odredbama postojećeg zakona.
60. Ovu odredbu treba sagledati u kontekstu člana 8. stav 14. Saglasno toj odredbi, postupak razrešenja zaštitnika građana (i sadašnjih njegovih zamenika) uređuje se posebnim pravilnikom Skupštine Kosova.
61. Saglasno dostavljenim informacijama, ne postoji poseban pravilnik koji se odnosi na zaštitnika građana i njegove zamenike.
62. Uobičajeno je evropsko načelo da Skupština može, u vanrednim okolnostima, da razreši dužnosti zaštitnika građana koga je sama izabrala. S druge strane, važno je da zaštitnik građana, jednom izabran, bude u stanju da svoje dužnosti obavlja nezavisno, što treba da obuhvati i postojanje zaštite od bilo kakvog straha od razrešenja do koga bi došlo zbog toga što je doneo odluke koje nisu popularne u parlamentu. Potonje načelo izraženo je i u stavu 132. stav 2. Ustava, u kome se navodi da zaštitnik građana svoju dužnost obavlja nezavisno i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija.
63. Nije lako uspostaviti ravnotežu između navedenih načela. Međutim, kombinacija (a) prilično nejasnih kriterijuma za razrešenje i (b) činjenice da ne postoji neki konkretan proceduralni aranžman za to u načelu dovodi zaštitnika građana u vrlo problematičan položaj.
64. Može biti teško da se na sasvim konkretan način formulišu kriterijumi za razrešenje. Međutim, pojam „ličnog ponašanja“ u članu 12. stav 1.3. očigledno je isuviše širok, zato što bi se njime, u suštini, mogao pokriti svaki razlog (uključujući tu i čisto političke razloge) zbog kojeg se želi razrešenje zaštitnika građana. Stoga se preporučuje da se taj deo odredbe izbriše. Ako su se pojmom „lično ponašanje“ želeli označiti konkretni i valjni razlozi za razrešenje koji nisu obuhvaćeni ostalim kriterijumima u članu 12. stav 1, onda bi te razloge trebalo objasniti i dodati u odredbu.
65. U svakom slučaju, bitno je da postoje procedure koje nude jemstvo zaštite od zloupotrebe nadležnosti za razrešenje zaštitnika građana. Te procedure treba da obuhvate:
- otvoren i javni postupak;
 - jemstvo zaštitniku građana da će biti javno saslušan;
 - istragu koju će voditi nezavisne institucije, kao što je Ustavni sud, i njihove savete;
 - potreba da se odluka doneše kvalifikovanom većinom u Skupštini.²⁴⁶
66. To je takođe u skladu sa standardima Venecijanske komisije.²⁴⁷

²⁴⁶ Vidi član 134. stav 5. Ustava.

²⁴⁷ Vidi, na primer, zajedničko mišljenje (CDL-AD(2004)041 o Nacrtu zakona o Zaštitniku građana u Srbiji, stavovi 12. i 9).

67. Detaljna pravila postupka treba da budu utvrđena u pravilniku Skupštine, kako je predviđeno sadašnjom odredbom člana 8. stav 14, ali osnovna načela, kao što je gore istaknuto, treba da budu sadržana u članu 12. postojećeg zakona, koji na odgovarajući način treba izmeniti i dopuniti.
68. Već je sugerisano da zamenike zaštitnika građana postavlja sam zaštitnik građana (a ne da ih bira Skupština), pa onda njihovo razrešenje takođe treba da bude stvar koja spada u nadležnost zaštitnika građana, a ne Skupštine. U postojećem zakonu treba utvrditi kriterijume u članu 30. za to razrešenje – koji treba da budu isti kao kriterijumi koji se za istu stvar primenjuju na zaštitnika građana, ali član 12. treba izmeniti tako da se odnosi samo na razrešenje zaštitnika građana.

(f) Obezbeđenje posla nakon okončanja mandata

69. Saglasno članu 14. stav 1, pošto mu se okonča mandat, zaštitnik građana se može vratiti na svoje radno mesto ili funkciju koji je obavljao pre nego što je izabran za zaštitnika građana. Ako to nije moguće, prethodni poslodavac treba da mu obezbedi prikladan posao, zavisno od njegovih veština i profesije.
70. Problematična je, međutim, druga rečenica, bar u onim slučajevima kada je prethodni poslodavac institucija koja spada u nadležnost IZG, budući da se tu ostavlja diskreciono pravo poslodavcu da odluči o tome da li pređašnji posao još da postoji i o tome šta je „prikladan” posao. Postojanje te mogućnosti može se protumačiti kao uticaj na način na koji zaštitnik građana ostvaruje svoju funkciju u odnosu na datu instituciju.
71. Zato je izlaz iz te situacije u izmeni i dopuni člana 14. tako da propisuje da prethodni poslodavac mora obezbediti posao koji je barem istog nivoa, uključujući i finansijske uslove, kao i posao koji je zaštitnik građana obavljao pre no što ga je napustio.
72. Shodno tome treba izmeniti ili član 14. stav 1. ili član 3. Nacerta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana (kojim se menja član 14. postojećeg zakona):

(g) Nadležnosti IZG

73. Član 15. postojećeg zakona utvrđuje spisak nadležnosti koje su poverene IZG. Ovlašćenja IZG su prilično široka. Ipak, potrebno je da IZG dobije i dodatne nadležnosti da bi mogla delotvornije da ostvaruje svoj mandat.
74. U vršenju svojih nadležnosti IZG može da najde na slučajeve u kojima je potrebno proslediti predmet na dalji postupak organima koji su ovlašćeni za sprovođenje krivične istrage. Član 15. postojećeg zakona ne daje Instituciji zaštitnika građana jasno ovlašćenje da pošalje konkretnе zahteve i materijale istražnim organima uz preporuku da pokrenu krivičnu istragu, ukoliko zaključi da je počinjen zločin. Budući da IZG nije institucija kojoj je povereno ovlašćenje da sama sprovodi krivičnu istragu, član 15. treba izmeniti tako da IZG dobije jasnу nadležnost da se neposredno obrati istražnim i tužilačkim organima tražeći da pokrenu krivičnu istragu. Istražni i tužilački organi bi morali da posvete dužnu pažnju zahtevima IZG.
75. Prema članu 16. stav 7. postojećeg zakona, IZG i njeni predstavnici imaju pravo da bez najave uđu na svako mesto gde su lica lišena slobode na Kosovu i izvrše inspekciju tog mesta.
76. U praksi, IZG sprovodi nadzor nad mestima za lišenje slobode u partnerstvu s dvema lokalnim nevladinim organizacijama koje su specijalizovane za tu oblast, na osnovu trostranog memoranduma o razumevanju koji su te tri strane potpisale. Ako se uzme u obzir jedan broj

važnih elemenata, uključujući postojeći mandat, i iskustvo i kapacitete IZG, očigledno je da IZG može da funkcioniše kao Nacionalni preventivni mehanizam (NPM), koji je predviđen Opcionim protokolom Konvencije UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPKMP) i shodno tome treba proširiti obim aktivnosti IZG. Međutim, ako se uzme u obzir da će IZG dobiti nove funkcije kao posledicu usvajanja nacrta zakona protiv diskriminacije, bilo bi razumno da se zakon izmeni i dopuni tako da odredi IZG kao NPM i da odloži formiranje samog NPM da bi se prioritet dao ostvarivanju funkcija u vezi sa onim delom koji se odnosi na diskriminaciju. To treba da se reši u prelaznim odredabama Nacrta zakona.

77. Proces izmena i dopuna postojećeg zakona stoga treba koristiti da se reši to važno pitanje i da se u zakon unesu dodatne odredbe radi poboljšanja nadzorne i preventivne uloge IZG u borbi protiv mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja na Kosovu.
78. Član 16. stav 7. stoga treba izmeniti i dopuniti tako da se propiše da IZG ostvaruje funkciju NPM.
79. Pored toga, tekst iz postojećeg člana 16. stav 7. treba prenesti u izmenjen član 16. stav 7. tačka 1, uz sledeću formulaciju:

Službenici IZG mogu u svakom trenutku i bez najave da uđu i izvrše inspekciju svakog mesta gde su lica lišena slobode i mogu da prisustvuju sastancima ili saslušanjima na kojima učestvuju ta lica. Službenici IZG mogu da drže sastanke s tim licima bez prisustva funkcionera nadležne institucije. Nijedna vrsta prepiske tih lica sa IZG ne sme da se sprečava ni da se kontroliše.

(h) Pristup IZG informacijama

80. Saglasno članu 16. stav 6. zaštitnik građana treba da ima pristup dosijeima i dokumentima svake institucije na Kosovu i može da ih pregleda u predmetima u kojima postupa. Odredba ne sadrži nikakva ograničenja takvog pristupa, pa se zato čini da podrazumeva da je pristup bezuslovan, bez obzira na odredbe o poverljivosti sadržane u drugim zakonima.
81. To je u skladu sa mnogim evropskim zakonima o ombudsmanu, zato što je osnovno načelo da zaštitnik građana ne može istražiti predmet ako nema pristup (svim) dosijeima i dokumentima iz predmeta. Takođe je u skladu sa Preporukom 1615(2003)1 o Instituciji zaštitnika građana, stav 7.viii, koji nalaže "neodložan i neograničen pristup svim informacijama koje su neophodne u istrazi".
82. Međutim, čini se da u praksi ima problema s tim. Autorima je rečeno da se događa da vlasti, na primer policija, odbiju da daju na uvid dosijee, pozivajući se na svoju obavezu čuvanja tajnosti.
83. Od suštinskog je značaja je da se taj problem reši, jer on može inače da ugrozi ovlašćenja i autoritet IZG.
84. Treba (u skladu sa formulacijom člana 16. stav 6) da postoji neograničen pristup IZG relevantnim dosijeima i dokumentima u predmetima u kojima IZG sprovodi istragu. Stoga se preporučuje da se članu 16. stav 6. doda jedna konkretna rečenica u kojoj će se navesti da se nije moguće pozvati na obavezu čuvanja tajnosti i to navesti kao razlog da se IZG ne dostavljaju traženi dosijei i dokumenti. Sem toga, zakon takođe treba da omogući da IZG, kada vrši svoje nadležnosti u svojstvu NPM, ima pristup medicinskim dosijeima (kartonima) lica lišenih slobode.
85. Bez obzira na sve napred rečeno, razume se da moraju postojati procedure koje će obezbediti da IZG u utvrđenoj meri čuva tajnost dosijea i dokumenata koje dobije u svrhu istrage. Takve procedure mogu, na primer, značiti da samo neki pripadnici tima zaposlenih u IZG mogu imati

pristup dosjeima i dokumentima iznad određenog nivoa tajnosti (poverljivosti). To isto tako može značiti da zaposleni u IZG mogu pregledati takve dokumente samo u prostorijama vlasti.

86. Isto tako, sasvim je očigledno da IZG ne treba da ima slobodu da obelodani bilo šta od tih informacija u svojim mišljenjima itd. Odredba iz člana 16. stav 1. tačka 10. Odnosi se na obavezu zaštitnika građana, njegovih zamenika i ostalih zaposlenih da čuvaju tajnost. U tu odredbu treba dodati da IZG mora da vodi računa o pitanju poverljivosti kada objavljuje svoja mišljenja itd.

(i) Podnošenje izveštaja i razmatranje izveštaja zaštitnika građana u Skupštini

87. Postojećim zakonom uređena su pitanja koja se tiču podnošenja izveštaja i rasprave o godišnjem izveštaju zaštitnika građana. Tako je članom 27. stav 2. utvrđeno da zaštitnik građana podnosi Skupštini izveštaj o prethodnoj godini do 31. marta tekuće godine. U praksi, Skupština bi mogla bez obrazloženja da odloži raspravu o izveštaju IZG. Prema rečima mnogobrojnih sagovornika s kojima je razgovarala radna grupa međunarodnih i lokalnih eksperata odgovornih za formulisanje predloga institucionalnih reformi u okviru Projekta, to je u mnogobrojnim prilikama bila praksa Skupštine. To se negativno odražava na rad IZG, drži tu instituciju u stanju neizvesnosti i umanjuje značaj izveštaja kojima je obuhvaćena prethodna izveštajna godina.
88. Tim pitanjem se ne bavi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana. Međutim, postojeći zakon treba izmeniti i dopuniti tako da bi se Skupštini dao jasan rok da dopusti zaštitniku građana da podnese izveštaj na plenarnoj sednici. Treba svakako propisati da zaštitnik građana podnosi godišnji izveštaj Skupštini u toku njenog prolećnog zasedanja.
89. U postajećem zakonu ništa se ne govori o opštem sadržaju godišnjeg izveštaja zaštitnika građana. Uvođenje takvog standarda treba da utvrdi opšti zahtev koji bi morao da poštuje svaki zaštitnik građana prilikom rada na izradi godišnjeg izveštaja. Saglasno dobroj praksi, izveštaj zaštitnika građana treba da obuhvati informacije o onim telima i službenicima za koje je utvrđeno da su prekršili ljudska prava i slobode i da nisu postupili saglasno preporukama IZG u vezi s merama koje je trebalo preuzeti da bi se ispravila učinjena povreda prava.
90. Izveštaj takođe treba da sadrži opštu procenu stanja u pogledu ljudskih prava i sloboda na Kosovu, kao i rezime zaključaka i preporuka u cilju rešavanja utvrđenih problema.

(j) Finansiranje i finansijska nezavisnost IZG

91. Član 34. postajećeg zakona bavi se finansiranjem IZG. Usvajanje budžeta pokreće izvestan broj razloga za zabrinutost u vezi sa istinskom nezavisnošću IZG. Prema sadašnjoj formulaciji, postojeći zakon ne obezbeđuje sistem provere (*checks and balances*) koji bi mogao da obezbedi da se usvajanje budžeta ne koristi kao način za vršenje pritiska na Instituciju zaštitnika građana. Uzimajući u obzir ranije pokušaje Vlade da smanji budžet IZG i negativne posledice tog procesa po delotvornost i način funkcionisanja te institucije, valjalo bi uvesti neki mehanizam pravne zaštite u zakon kako bi se ograničila moć izvršne vlasti da negativno utiče na finansijsku nezavisnost IZG.
92. Postojeći zakon, dakle, treba da propiše da budžet IZG ne može biti manji od onoga koji je usvojen za prethodnu godinu. Takođe treba da postoji odredba po kojoj budžet IZG može biti umanjen samo uz saglasnost zaštitnika građana.

93. Postojeći zakon takođe treba izmeniti i dopuniti da propisuje kako IZG dobija dodatna sredstva finansiranja neophodna za ostvarenje novostećenih nadležnosti. Konkretnije, IZG treba da dobije dodatna finansijska sredstva da bi pokrila uvećane operativne troškove i troškove u smislu ljudskih resursa koji proističu iz dodatnih odgovornosti i zadataka predviđenih Nacrtom zakona o diskriminaciji i Nacrtom zakona o rodnoj ravnopravnosti, nakon što ti zakoni budu usvojeni. Podrazumeva se da je za funkcije NPM takođe potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva. Prema tome, treba dodati novu odredbu u član 34. kojom bi se uredilo da IZG dobija dodatne finansijske resurse da bi ostvarila nadležnosti kojima se proširuje njen mandat.
94. Drugo važno pitanje koje je neposredno povezano sa efikasnošću i kvalitetom rada IZG odnosi se na plate zaštitnika građana, zamenika zaštitnika građana i zaposlenih u Instituciji. Neusklađivanje plate zaštitnika građana i zamenika s platom visokih javnih poverenika i proizvoljno isključivanje zaposlenih u IZG iz povećanja plata predviđenih za druge državne službenike smatraju se glavnim preprekama zbog kojih IZG ne može da ostvari svoju misiju „narodnog advokata”.
95. Član 9. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana predviđa da se pitanje plata zaštitnika građana i zamenika reši na način koji predloži sam zaštitnik građana, ali pitanje plata za zaposlene ostaje nerešeno. Prema tome, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana ne sadrži rešenje ukupnog problema koji je ovde naznačen.
96. Stoga član 32. postojećeg zakona treba izmeniti da propisuje da je nivo plate zaštitnika građana jednak nivou plate predsednika Ustavnog suda, dok su plate zamenika zaštitnika građana jednake platama sudija Ustavnog suda. Plate istražitelja u IZG treba da budu fiksirane na nivou plata savetnika u Ustavnom sudu.

5. KOMENTARI NA POJEDINAČNE ODREDBE ZAKONA

97. Postoji izvestan broj tehničkih oblasti u postojećem zakonu koje zahtevaju dodatne promene i amandmane da bi se zakonski tekst uskladio s međunarodnim standardima i dobrom praksom. Predložene promene takođe treba da omoguće da IZG funkcioniše efikasnije i da njen rad bude kvalitetniji.

Član 3.

98. U stavu 1. ovog člana navodi se da je IZG nezavisna institucija koja se „rukovodi načelima nepričasnosti, poverljivosti i profesionalizma”. Međutim, imajući na umu osnovnu svrhu te institucije, u spisak načela kojima se ona rukovodi treba uvrstiti i načelo „prvenstva ljudskih prava”.
99. Načelo nezavisnosti zaštitnika građana od suštinskog je značaja. S obzirom na to, preporučuje se da se uvede odredba o tome da je nedozvoljeni uticaj (ili pokušaj vršenja takvog uticaja) na IZG u obavljanju njenih dužnosti krivično delo. Autori prepustaju kosovskim vlastima da utvrde da li takvu odredbu treba tehnički uneti u Zakon o zaštitniku građana ili u Krivični zakonik.

Član 6.

100. Uslovi u ovoj zakonskoj odredbi kojima se uređuje izbor zaštitnika građana deluju racionalno i srazmerno. Međutim, pitanje je da li osuda zbog krivičnog dela treba u svim okolnostima da onemogući neko lice da se kvalifikuje za zaštitnika građana. Stoga se preporučuje da se član 6. stav 1. tačka 5. izbriše da bi Skupština mogla svojevoljno da odluči da li učinjeno neko krivično delo treba da diskvalificuje kandidata. U svakom slučaju, važno je naglasiti da kandidat treba

da poseduje „karakter, čestitost i visok moral”²⁴⁸ i taj zahtev treba očigledno da omogući da se krivična dela uzmu u obzir.

101. Predloženi amandman je, kako izgleda, takođe bolje usklađen sa članom 134. stav 2. Ustava.

Član 7.

102. Prema stavu 3. ovog člana, zaštitnik građana i njegovi zamenici ne mogu da vrše nijednu drugu plaćenu dužnost, osim „predavanja u institucijama visokog obrazovanja”.

103. U nekim situacijama to bi mogao da bude problem, na primer onda kada zaštitnik građana treba da preuzme druge odgovornosti koje proističu iz njegovog položaja, kao što je članstvo u Komisiji za pomilovanja itd. Problem bi se mogao rešiti tako što će se Skupštini omogućiti da dopusti zaštitniku građana da obavlja i druge dužnosti. Takav mehanizam je poznat u mnogim evropskim zemljama.

Član 13.

104. Ostavka i razrešenje treba da budu dodati okolnostima koje se navode u stavu 2. kada zaštitnika građana zamenjuje jedan od zamenika. U toj odredbi bi, zbog preporučenog ograničenja broja zamenika, trebalo takođe govoriti o „zameniku ili zamenicima ili drugim visoko rangiranim službenicima”.

105. Član 13. stav 3. treba izmeniti tako da se govorи samo o zaštitniku građana, a ne o njegovim zamenicima, u skladu s već iznetom preporukom da zamenike imenuje zaštitnik građana što znači da oni neće biti birani sa „mandatom”.

Član 15.

106. Saglasno stavu 2. IZG može da pruža dobre usluge „državljanima Republike Kosovo koji privremeno žive van teritorije Republike Kosovo”. Međutim, saglasno članu 17., „svako lice” može da uputi pritužbu zaštitniku građana, iz čega sledi da načelo glasi – i treba da glasi – da zaštitniku građana može da se obrati svako lice bez obzira na državljanstvo. Sem toga, nije uobičajeno da uslov za obraćanje zaštitniku građana bude to da podnositelj pritužbe živi na teritoriji zemlje o kojoj je reč. Isto tako u praksi, čini se da postoji izvestan broj potencijalnih situacija u kojima bi pojedinci koji su stalno nastanjeni van teritorije Kosova (bez obzira na to da li jesu ili nisu državljeni Kosova) mogli da se obrate Zaštitniku građana, na primer u vezi s poreskim pitanjima.

107. S obzirom na to, preporučuje se da se član 15. stav 2. izmeni kako bi se omogućilo da IZG pruža dobre usluge i „licima koja žive van teritorije Republike Kosovo”.

108. Stav 4. bavi se potrebnom saglasnošću lica u određenim slučajevima, kada IZG započne postupak na sopstvenu inicijativu ili ako se drugo lice a ne oštećeno obrati podnoseći pritužbu. Međutim, tu treba dodati odredbu da kada je oštećeno lice mrtvo ili iz drugih razloga nije u mogućnosti da pruži saglasnost, tada saglasnost treba tražiti od bliskih srodnika, a u slučaju da takvih srodnika nema ili ako se s njima ne može stupiti u kontakt, saglasnost nije neophodna.

Član 16.

109. Iz engleskog teksta člana 5. Nacrta zakona o izmenama i dopunama nije jasno da je uneta ikakva promena teksta člana 18. stav 1. tačka 8, te stoga izgleda da nije potrebno sprovesti to u delo.

110. U skladu s prethodno iznetom preporukom da se nadležnost IZG proširi funkcijom NPM, u član 16. treba uneti sledeće dodatne odredbe:

- Član 16. stav 7. tačka 2: „Institucija zaštitnika građana redovno obilazi mesta na kojima borave lica lišena slobode”;

²⁴⁸ Vidi član 6. stav 1. tačka 3.

- Član 16. stav 7. tačka 3: „Pri Instituciji zaštitnika građana formira se poseban odsek kojem se poveravaju funkcije Nacionalnog preventivnog mehanizma. Zaposleni u tom odseku obuhvataju širok dijapazon stručnjaka, uključujući lekare, koji poseduju odgovarajuće kvalifikacije i stručnost”;
- Član 16. stav 7. tačka 4: „Specijalisti i eksperti koje zaštitnik građana ugovorom angažuje u vezi sa funkcijom Nacionalnog preventivnog mehanizma uživaju ista prava i imaju iste obaveze kao predstavnici Zaštitnika građana, uključujući pravo da posećuju mesta na kojima borave lica lišena slobode i pravo da fotografišu i prave zvučne i video zapise, uživaju zaštitu od mešanja u svoje aktivnosti i pravo da ne svedoče i ne daju nikakva objašnjenja o činjenicama koje su im saopštene u procesu vršenja tih funkcija”;
- Član 16. stav 7. tačka 5: „Kada ostvaruju funkcije nacionalnog preventivnog mehanizma, zaštitnik građana i predstavnici IZG imaju pravo pristupa informacijama o zdravstvenom stanju svakog lica koje se nalazi na mestu na kome borave lica lišena slobode, uključujući pristup relevantnim medicinskim dosijeima, a uz saglasnost tog lica imaju pravo pristupa njegovim ličnim podacima”;
- Član 16. stav 7. tačka 6: „Zaštitnik građana može da daje preporuke za usklađivanje zakona, nacrta zakona i podzakonskih akata, smernica i prakse Kosova sa Ustavom Kosova i međunarodnim standardima kada je reč o sprečavanju mučenja i drugih vidova surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja”;
- Član 16. stav 7. tačka 7: „Zaštitnik građana dodatno razvija saradnju s međunarodnim, regionalnim i ostalim nacionalnim telima zaduženim za sprečavanje mučenja i drugih vidova surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja”;
- Član 16. stav 7. tačka 8: „Zaštitnik građana može da iznosi zapažanja i upućuje preporuke onima koji su zaduženi za lica lišena slobode u svim tipovima objekata i okolnosti o tome kako da poboljšaju postupanje prema tim licima i uslove u kojima ona borave”.

Član 19.

111. Saglasno stavu 1. IZG ima 30 dana da odluči o prihvatljivosti predmeta (pritužbe). IZG treba da pruži primer efikasnosti i da usluge podnosiocima pritužbi vrši na pristojan način i blagovremeno. Treba uzeti u obzir da su podnosioci pritužbi u trenutku kada se obraćaju IZG već frustrirani zbog kašnjenja usluga drugih organa. Oni očekuju da IZG njihovim pritužbama pristupi blagovremeno i efikasno. Kako podnosioci pritužbi ne bi nerazumno dugo bili u stanju neizvesnosti, tu odredbu treba izmeniti i dopuniti tako da se utvrdi rok od najviše 10 radnih dana u kojem IZG mora doneti odluku o prihvatljivosti ili neprihvatljivosti pritužbe.

112. Iako stav 1. tačka 3. člana 19. (1.3.3.) postojećeg zakona ovlašćuje IZG da odbaci anonimnu pritužbu, tu odredbu ne treba tumačiti u smislu da ona sprečava IZG da taj predmet razmotri *ex officio*.

113. Članom 19. takođe se uređuje postupak posle prijema pritužbe. Njime se utvrđuju kriterijumi za prihvatljivost pritužbi. U praksi zaštitniku građana može biti podneta pritužba koja je već razmatrana. To može biti slučaj naročito posle izbora novog zaštitnika građana, jer neki podnosioci pritužbi nisu bili zadovoljni odgovorom prethodnog zaštitnika građana, pa se sada obraćaju novome, pokrećući isto pitanje.

114. Stoga bi u ovu odredbu trebalo dodati stav kojim se zaštitnik građana ovlašćuje da odbaci pritužbu koja je već bila razmatrana i odbačena, sem kada je u vezi s tom pritužbom predočen neki novi činjenični dokaz.

Član 20.

115. U ovoj zakonskoj odredbi pobrojani su uslovi za odbijanje pritužbe, pa se u stavu 1. tačka 3. propisuje da zaštitnik građana može odbiti da razmotri predmet onda kada se postupak za jedan predmet vodi kod sudske ili drugih nadležnih organa „osim u slučajevima koji su utvrđeni

ovim zakonom”. To ograničenje je prihvatljivo i treba da ostane u postojećem zakonu, ali je onaj deo koji glasi „drugih nadležnih organa” prilično nejasan i valjalo bi ga brisati.

116. U slučaju odbijanja pritužbe, podnosiocu pritužbe uvek treba predočiti jasno obrazloženje i osnov za taj postupak i zato u član 20. treba uneti stav kojim se to zahteva.

Član 21.

117. Ova odredba propisuje da IZG ne može inicirati postupak za istragu povreda ljudskih prava ako je od dana kada je stranka primila pravosnažnu odluku ili je obaveštena o njoj pa do podnošenja pritužbe Instituciji zaštitnika građana proteklo više od šest meseci.

118. Ovo ograničenje bi moglo ostaviti mnoge važne slučajeve u vezi ljudskih prava van domaćaja ispitivanja zaštitnika građana. Štaviše, uzimajući u obzir postojeći broj predmeta u IZG, potreba za takvim ograničenjem uopšte nije opravdana.

119. Treba naglasiti da nije uobičajeno da se institucijama zaštitnika građana određuju takvi rokovi, pa se stoga preporučuje da se rok od šest meseci produži, uz sugestiju da bi tri godine bilo odgovarajući period.

Član 22.

120. Stav 1. bavi se procedurom posle pokretanja istrage. Saglasno ovoj odredbi, zaštitnik građana ima obavezu da svoju odluku o pokretanju istrage saopšti podnosiocu pritužbe i organu protiv koga je pritužba podneta. Ta odredba bi mogla stvoriti rizik da organi o kojima je reč pokušaju da ometaju istragu IZG pošto dobiju obaveštenje o tome da je protiv njih podneta pritužba. Sledstveno tome, trenutak u kome će biti dostavljeno pomenuto obaveštenje treba da bude predmet diskrecione odluke zaštitnika građana i ne bi ga trebalo propisati kao obavezu koju mora da ispuni IZG.

121. Stav 2. utvrđuje raspon dana koje treba da koristi IZG kada utvrđuje rok u kome dotični organ mora da dostavi sve informacije tražene u skladu sa stavom 1. Međutim, jednoobrazni pristup svim institucijama o kojima je reč sveo bi na minimum opasnost od kašnjenja u odgovoru na zahtev IZG i time bi zaštitniku građana omogućio da blagovremeno i efikasnije ispunji svoje dužnosti.

122. Stoga se preporučuje da se ova zakonska odredba izmeni kako bi se utvrdio rok od 10 radnih dana za sve organe kojima se obrati IZG.

Član 26.

123. Ova odredba bavi se odgovorima na zahteve zaštitnika građana. Taj član treba preformulisati tako da izričito sadrži zahteve ili preporuke zaštitnika građana tužilačkim organima o pokretanju krivične istrage u slučajevima kada su počinjena navodna krivična dela koja je utvrdila IZG, u skladu sa izmenjenim i dopunjениm članom 15. postojećeg zakona.

Član 28.

124. Ovom odredbom ovlašćuje se zaštitnik građana da preko medija objavi posebne izveštaje. To može biti dobar način za davanje publiciteta radu IZG. Međutim, posebni izveštaji koji se bave određenim pitanjima iz oblasti ljudskih prava takođe treba da se koriste kao podsticaj za debatu u Skupštini i za jačanje odgovornosti vlasti. IZG bi stoga trebalo da bude ovlašćena da svim organima o kojima je reč, uključujući Skupštinu i relevantne državne organe, podnosi svoje posebne izveštaje. Član 28. treba shodno tome izmeniti i dopuniti.

Član 29.

125. Član 7. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana predlaže da se preformuliše postojeći stav 2. ovog člana, kao i da se u nju uvede novi stav. U preformulisanom delu teksta bilo bi, u celini gledano, razjašnjeno da je vlada ta koja snosi odgovornost za to da IZG dobije odgovarajuće objekte i opremu koji su joj neophodni za obavljanje njenih funkcija. Takvo preformulisanje stava 2. je primereno. Novi stav se odnosi na to da opštine treba da obezbede regionalne kancelarije i odgovarajuće objekte. Sigurno je da je primereno tražiti od opština da obezbede radni prostor za regionalne kancelarije IZG, ali ti objekti ne moraju nužno biti u zgradbi same opštine, kako se predlaže tim novim stavom. U tom smislu, treba da se podsetiti na to da je IZG u više navrata bila podvrgnuta pretnjama iseljenjem iz lokalnih opština u Gnjilanu i Mitrovici. Prema tome, da bi se ojačala nezavisnost IZG i da bi joj se obezbedili valjni uslovi rada, na nju treba preneti vlasništvo nad prostorijama koje su joj obezbeđene, kako u Prištini, tako i u regionima. U skladu s tim treba izmeniti i član 29.

Član 30.

126. Saglasno ovoj odredbi, IZG može da odabere svoje osoblje samo iz reda državljanova Kosova. Međutim, u praksi može biti potrebno angažovanje stranih eksperata i savetnika za pomoć u različitim aktivnostima. Stoga bi ovu zakonsku odredbu trebalo izmeniti da bi se dopustilo da IZG sklapa ugovore i sa stranim državljanima. Međutim, njih ne treba smatrati državnim službenicima Kosova.

127. Pored toga, isti član treba izmeniti tako da zahteva poštovanje načela različitosti ne samo uopšteno prilikom imenovanja službenika u IZK, već i u odnosu između zaštitnika građana i njegovih odnosno njenih zamenika.

Član 31.

128. Saglasno stavu 1, IZG treba da usvoji svoj poslovnik o radu. Međutim, ovlašćenje za odobravanje i donošenje tog poslovnika treba da ima isključivo zaštitnik građana.

6. REZIME PREPORUKA

129. U postojeći zakon treba uneti sledeće izmene (bilo kroz amandman na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana, bilo na neki drugi način):

1. Tekst treba izmeniti tako da jezik kojim je formulisan bude rodno primeren (stav 27);
2. U članu 1. treba jasno utvrditi institucije koje spadaju pod nadležnost IZG i to treba da bude dalje odraženo u članu 22, članu 23. stav 1, članovima 24, 25. i članu 26. (stavovi 29, 30, 31, 32, 36. i 38);
3. Članom 1. treba ograničiti nadležnost IZG da se bavi sudovima, osim kada su u pitanju slučajevi neopravdanog odugovlačenja postupka, a i tada IZG treba da bude nadležna samo za davanje opštih preporuka (stav 32);
4. U članu 1. treba se izričito pozvati na nadležnosti koje će biti prenete IZG Nacrtom zakona o diskriminaciji i Nacrtom zakona o rođnoj ravnopravnosti (član 36);
5. Načela pobrojana u članu 3. treba da obuhvate i „prvenstvo ljudskih prava“ (stav 98);
6. Član 3. treba da sadrži i odredbu kojom će se nedozvoljeni uticaj (ili pokušaj vršenja takvog uticaja) na zaštitnika građana u obavljanju njegovih dužnosti smatrati krivičnim delom (stav 99);
7. Član 5. stav 1. tačka 2. treba da propiše da zaštitnik građana imenuje jednog ili više svojih zamenika (stav 49);
8. Član 6. treba da se bavi samo izborom zaštitnika građana (stav 46);
9. Član 6. stav 1. tačka 5. treba brisati (stav 100);
10. Članom 7. stav 3. treba dodatno ovlastiti Skupštinu da dozvoli zaštitniku građana da obavlja i druge kompatibilne dužnosti (stav 103);
11. U članu 8. stav 1. treba da bude navedeno da izborni postupak počinje i ostavkom, smrću ili razrešenjem zaštitnika građana (stav 41);

12. Pozivanje na „zamenike” u članu 8. stav 2. i članu 8. stav 14. treba brisati (stavovi 41. i 49);
13. U članu 8. stav 6. treba dopustiti da se odbiju samo oni kandidati koji ne ispunjavaju objektivne uslove (stav 41);
14. U članu 8. stav 9. treba ovlastiti Skupštinu da razmotri i one kandidate čija se imena ne nalaze na spisku koji je pripremila Komisija (stav 41);
15. Član 8. stavove 11–13. treba brisati (stav 49);
16. Član 9. stav 2. treba izmeniti tako da se u njemu navede da zaštitnik građana treba da bude izabran u roku od 60 dana (stav 41);
17. Član 9. stavove 3–5. treba brisati (stavovi 41. i 49);
18. Imunitet u članu 11. treba proširiti i na zaposlene u IZG i treba da traje i po isteku mandata zaštitnika građana i radnog odnosa zaposlenih u Instituciji (stavovi 54. i 58);
19. Pojam „lično ponašanje” treba brisati sa spiska razloga za razrešenje u članu 12. (stav 64);
20. U članu 12. treba predvideti dovoljnu proceduru za razrešenje zaštitnika građana (stavovi 65–68);
21. U član 13. stav 2. treba uvrstiti i ostavku i razrešenje pored ostalih okolnosti u kojima je mogućno zameniti zaštitnika građana i dopustiti da njegovu dužnost obavljaju „zamenik ili zamenici ili drugi visoki službenici” (stav 104);
22. Član 13. stav 3. treba da pominje samo zaštitnika građana, a ne i zamenike (stav 105);
23. Član 14. stav 1. treba izmeniti tako da prethodni poslodavac mora obezbediti posao bar istog nivoa, uključujući i finansijske uslove, kao i kada je zaštitnik građana odlazio s tog položaja (stavovi 70–72);
24. Članom 15. treba obezbediti da IZG ima jasnu nadležnost da se neposredno obrati istražnim i tužilačkim organima zahtevajući pokretanje krivične istrage (član 74);
25. Članom 15. stav 2. treba dopustiti pružanje dobrih usluga „licima koja žive van teritorije Republike Kosovo” (stavovi 106–107);
26. U članu 15. stav 4. treba dodatno utvrditi da saglasnost nije neophodna kada je oštećeno lice mrtvo ili iz drugih razloga ne može dati saglasnost, da saglasnost treba tražiti od bliskih srodnika i da, ako takvih srodnika nema ili ako se s njima ne može stupiti u kontakt, saglasnost nije neophodna (stav 108);
27. Član 15. stav 6. treba brisati (stavovi 33–34);
28. Članom 16. stav 6. treba omogućiti IZG da u vršenju nadležnosti NPM pristupi medicinskim dosjeima lica lišenih slobode, i da se nije mogućno pozivati na poverljivost kao razlog za onemogućavanje uvida u neki dosje ili dokument (stav 84);
29. Članom 16. stav 7. treba utvrditi da IZG obavlja funkciju NPM i da postojeći tekst, uz preporučene izmene, treba da postane član 16. stav 7. tačka 1. (stavovi 76–79. i 110);
30. Članom 16. stav 1. tačka 10. treba dodatno zahtevati da IZG mora obratiti pažnju na čuvanje poverljivosti kada objavljuje svoja mišljenja itd. (stav 86);
31. Članom 19. stav 1. treba utvrditi da se postupak utvrđivanja prihvatljivosti obavi u roku od 10 dana (stav 111);
32. Odbacivanje pritužbe po osnovu člana 19. stav 1. tačka 1.3. po osnovu anonimnosti ne može se tretirati kao razlog koji sprečava IZG da se tim predmetom pozabavi *ex-officio* (stav 112);
33. Članom 19. treba ovlastiti IZG da odbaci pritužbe koje su prethodno već razmatrane i odbačene (stav 114);
34. U članu 20. treba brisati reči „ili drugih nadležnih organa” (stav 115);
35. U članu 20. treba uvesti i obavezu da se podnosiocima pritužbi predoče jasni osnovi za odbacivanje njihovih pritužbi (stav 116);
36. Rok od „šest meseci” u članu 21. treba zameniti dužim rokom, uz sugestiju da bi bilo primereno da to bude rok od tri godine (stavovi 118–119);
37. U članu 22. stav 1. treba utvrditi da trenutak obaveštavanja organa protiv koga se pokreće istraga bude predmet diskrecione odluke zaštitnika građana (stav 120);
38. U članu 22. stav 2. treba propisati samo jedan rok od 10 radnih dana da se dostave informacije za IZG (stavovi 121–122);

39. U članu 26. treba precizirati da preporuke i zahtevi obuhvataju i one upućene tužilačkim organima (stav 123);
40. U članu 27. treba utvrditi rok u kome Skupština mora da razmotri (izveštaj) zaštitnika građana u vezi s njegovim izveštajem i navesti opšte zahteve za to (stavovi 88–90);
41. U članu 28. treba ovlastiti IZG da dostavlja posebne izveštaje svim organima o kojima je reč, uključujući Skupštinu (stav 124);
42. Članom 29. treba garantovati da IZG dobije odgovarajući radni prostor i da na nju bude preneta vlasništvo nad prostorijama o kojima je reč, kako u Piršini, tako i u regionima (stav 125);
43. Član 30. treba da obuhvati i načelo različitosti koje sada postoji u članu 8. stav 13, naročito u odnosu između zaštitnika građana i njegovih odnosno njenih zamenika, da obezbedi kriterijume razrešenje zamenika i da omogući da IZG sklopi ugovor o radu sa stranim državljanima (stavovi 47, 68, 126 i 127);
44. Članom 31. stav 2. treba obezbediti da zaštitnik građana (a ne IZG) donosi poslovnik o radu (stav 127);
45. U članu 32. treba utvrditi da nivo plate zaštitnika građana bude istovetan sa nivoom plate predsednika Ustavnog suda, da plate zamenika zaštitnika građana budu istovetne platama sudskega istražitelja u IZG budu fiksirane na nivou plata savetnika u Ustavnom sudu (stav 96);
46. Članom 34. treba propisati da budžet IZG ne može biti manji od budžeta odobrenog u prethodnoj godini, kao i da se budžet može smanjiti samo uz saglasnost zaštitnika građana (stav 92);
47. Članom 34. takođe treba propisati da će IZG dobiti dodatne resurse neophodne za ostvarivanje njenog mandata NPM, kao i funkcija koje preuzima saglasno Nacrtu zakona o diskriminaciji i Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti (stav 93);
48. Treba dodati prelaznu odredbu kojom će se početak ostvarivanja funkcija NPM odložiti za godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama postojećeg zakona (stav 76).

7. ZAKLJUČAK

130. Iako postojeći zakon pruža bitan pravni osnov za delotvorno funkcionisanje nacionalne institucije za ljudska prava, njega treba izmeniti i dopuniti kako bi se pravni okvir za IZG više približio standardima i najboljoj praksi koja postoji u zemljama članicama Saveta Evrope.
131. Preporuke iznete u ovom mišljenju, izrađene na osnovu sveobuhvatne analize postojećeg zakona i procene izazova s kojima se IZG u praksi suočava nisu samo tehničke prirode već sadrže i čitav niz materijalnih promena. Sprovođenje u delo predloženih izmena i dopuna doprineće proširenju mandata zaštitnika građana i proširiće delokrug njenih nadležnosti da bi se uspostavio snažan mehanizam za zaštitu ljudskih prava u zemlji.
132. Sem toga, uzimajući u obzir dodatne nadležnosti i odgovornosti koje IZG stiče Nacrtom zakona o diskriminaciji i Nacrtom zakona o rodnoj ravnopravnosti, jasno je da potreba za daljim jačanjem te institucije dobija najveći mogući značaj. Predložene izmene i dopune treba da omoguće da se IZG delotvorno i efikasno upusti u rešavanje novih izazova koje joj donose ti nacrti zakona.
133. S tih razloga će sprovođenje u delo preporuka iznetih u ovom mišljenju dodatno poboljšati pravni okvir IZG, obezbediće usklađenost postojećeg zakona sa evropskim standardima, osnažiće institucionalne i operativne kapacitete te institucije, razviće bolje zaštitne mehanizme za nezavisnost institucije i pojačće njenu ključnu ulogu u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i osnovnih sloboda na Kosovu.

134. Autori su se upoznali s mišljenjima o Nacrtu zakona o diskriminaciji i Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti i podržavaju zaključke i preporuke koje su u njima sadržane.

PRILOG II

MIŠLJENJE NA NACRT ZAKONA O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI

ANALITIČKI REZIME

U ovom mišljenju ocenjuje se Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti sa stanovišta evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava i sa stanovišta dobre prakse. U Mišljenju se takođe razmatra efikasnost tog nacrta zakona u uređivanju institucionalnog ustrojstva u kontekstu postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira u oblasti ljudskih prava da bi se obezbedilo da taj Nacrt zakona, Zakon o zaštitniku građana i Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije budu usklađeni prema svojoj suštini i u nadzornim organima i strukturama koje uspostavljaju.

Iako taj Nacrt zakona nastoji da otkloni manjkavosti koje su utvrđene u postojećem zakonu i, najvećim delom, adekvatno odražava evropske standarde, ipak postoji potreba za izvesnim pojednostavljenjem, kao i za jasnjim poveravanjem odgovornosti javnim organima i institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost, pre svega kada je reč o uvođenju aspekta rodne ravnopravnosti u sve segmente društvenog planiranja i rodno budžetiranje. Preporučuje se da sadašnji službenici za rodnu ravnopravnost budu preraspoređeni na položaje u sklopu sektorske politike, bilo u centralne jedinice za koordinaciju politike, bilo u ključna odeljenja, ali se isto tako preporučuje da Agencija za rodnu ravnopravnost ostane u svom sadašnjem obliku i položaju. Ovo mišljenje dalje preporučuje da se prošire neki članovi da bi taj Nacrt zakona postao referentna tačka za sva pitanja koja se odnose na rodnu ravnopravnost. Preporučuje se još da odredbe o raspoloživim pravnim lekovima, uključujući pravnu zaštitu, kazne i naknade prate Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije, ali se u Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti pominju radi jasnoće.

Na kraju, da bi se otklonili izazovi u sprovođenju tog nacrta zakona, Mišljenje poziva na davanje jasne političke podrške na svim nivoima, uvođenje pitanja rodne ravnopravnosti u sve aspekte kreiranja politike, povećanje kapaciteta institucija za korišćenje instrumenata za rodnu ravnopravnost, podizanje nivoa svesti i vidljivo korišćenje svih raspoloživih pravnih lekova.

1. UVOD

1. Ovo mišljenje ocenjuje Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti (u daljem tekstu: Nacrt zakona) sa stanovišta evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava, kao i sa stanovišta dobre prakse; takođe se razmatra njegova efikasnost u uređenju institucionalnog ustrojstva u kontekstu postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira u oblasti ljudskih prava na Kosovu.
2. Ovo mišljenje je pripremila Jelena Besedić²⁴⁹ u sklopu Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu” (u daljem tekstu: Projekat) u okviru šire procene kojoj je cilj utvrđivanje jakih i slabih strana institucionalnih aranžmana za zaštitu ljudskih prava, kako na nivou izvršne vlasti, tako i na lokalnom nivou, kao i davanja pravne ekspertize na Zakon o zaštitniku građana, Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu: Nacrt zakona o diskriminaciji) i ovaj Nacrt zakona da bi se uspostavile veze između ta tri zakona i izgradili nadzorni organi i strukture na osnovu tih zakona.²⁵⁰
3. U proceni Nacrta zakona, ovo mišljenje se prevashodno oslanja na Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (u daljem tekstu: CEDAW), kao na Međunarodnu povelju prava žena i onaj međunarodni sporazum koji se direktno primenjuje na Kosovu saglasno članu 22. stav 6. Ustava Kosova (u daljem tekstu: Ustav).
4. Sem toga, Mišljenje upoređuje Nacrt zakona sa zahtevima sadržanim u komunitarnom pravu (*acquis*) Evropske unije o rodnoj ravnopravnosti.²⁵¹
5. Pored toga, Mišljenje uzima u obzir ostale relevantne evropske i međunarodne konvencije, kao i Preporuke Saveta Evrope²⁵² i Opšte preporuke Komiteta CEDAW.
6. U ovom mišljenju prvo ćemo se baviti predistorijom postojećeg zakona br. 2004/2 o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu (u daljem tekstu: postojeći zakon) i okolnostima koje su dovele do toga da bude predložena njegova zamena. Biće iznet opšti pogled na postojeći zakon i poređenje između njega i Nacrta zakona. Potom će biti razmotren Nacrt zakona svakog člana ponaosob i date konkretne preporuke za njegovo poboljšanje. Biće detaljnije razmotren jedan broj važnijih tema, kao što je pitanje institucionalnog ustrojstava; a u Mišljenje će biti uvršteni i neki regionalni primeri radi veće jasnoće. Na kraju, biće ukratko pomenuto pitanje sprovođenja Nacrta zakona.
7. Komentari na Nacrt zakona odnose se na verziju koju smo 22. jula 2013. dobili iz Pravne službe pri Kabinetu premijera (Kabinet predsednika Vlade, KPV). Broj i naziv članova pominju se u komentarima Nacrta zakona zato što nije izvršena dosledna prenumeracija kada su unete promene u jednu raniju verziju.

²⁴⁹ Jelena Besedić je nezavisni konsultant sa master diplomom iz oblasti ljudskih prava i bogatim iskustvom u postkonfliktnom razvoju, uključujući pitanja rodne ravnopravnosti.

²⁵⁰ Evropska unija je pozvala Kosovo, u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja, da pojednostavi i racionalizuje mnoštvo raznih organa koji se bave zaštitom ljudskih prava i da obezbedi efikasan nadzor i izvršenje relevantnog pravnog okvira.

²⁵¹ Pravo EU o rodnoj ravnopravnosti: ažurirano 2010, decembar 2010.

²⁵² Savet Evrope, Neka ravnopravnost pred zakonom preraste u činjeničnu stvarnost: Zbirka preporuka Komiteta ministara u oblasti ravnopravnosti žena i muškaraca, novembar 2011.

2. METODOLOGIJA

8. Ovo mišljenje se temelji na analizi relevantnih dokumenata, zakona i izveštaja, uključujući i dokumente kosovskih institucija, međunarodnih organizacija i organizacija građanskog društva, na misiji za procenu stanja tokom koje su organizovani susreti s relevantnim akterima, kao i na delatnosti tehničke radne grupe koja je organizovana radi razmatranja Nacrt zakona.
9. Autorka se sastala s domaćim i međunarodnim akterima saglasno planu sastanaka koji je sačinio Projektni tim.
10. Tehnička radna grupa, kojoj je predsedavala autorka, održala je sastanke s relevantnim ekspertima iz međunarodnih organizacija na Kosovu i oni su izneli detaljne komentare na Nacrt zakona.
11. U ovom mišljenju uzet je u obzir i terenski rad obavljen u sklopu istraživanja za predlog institucionalne reforme kojom bi bila obuhvaćena tela za ljudska prava na Kosovu.

3. POZADINA

12. Ustav pruža osnovu za postojeći zakon i za Nacrt zakona tako što jemči jednakost između muškaraca i žena u svome članu 7. stav 2:

Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednakе prilike učešća žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i u svim oblastima društvenog života.
13. Kao što je već napomenuto, član 22. Ustava takođe utvrđuje direktnu primenu pobrojanih međunarodnih sporazuma i instrumenata, uključujući Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Ti sporazumi i instrumenti imaju jaču pravnu snagu nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.
14. Članom 24. Ustava zabranjuje se diskriminacija po osnovu pola i omogućuje se preuzimanje privremenih mera da bi se ispravila neravnopravnost.
15. Međutim, neravnopravnost i dalje postoji između muškaraca i žena na Kosovu, što zahteva moćan pravni instrument za uspostavljanje ravnopravnosti među polovima. Prema podacima Agencije za statistiku Kosova,²⁵³ samo 27,3% žena ima diplomu o završenom srednjem obrazovanju, u poređenju sa 60,6% muškaraca; veći procenat žena je nezaposlen; veći procenat žena je nepismen. Žene su takođe nedovoljno zastupljene na položajima na kojima se odlučuje, na svim nivoima vlasti. Sem toga, rasprostranjeno je nasilje nad ženama. Prema pregledu iz 2008.,²⁵⁴ otprilike 46% žena obuhvaćenih istraživanjem iskusilo je nasilje u porodici u nekom trenutku svog života. Kosovo je izrazito tradicionalno i patrijarhalno društvo u kome je položaj žene čvrsto vezan za kuću. Žene po tradiciji imaju ograničen pristup nasleđu i imovini zajednički stečenoj u braku.²⁵⁵
16. Postojeći zakon prvi put je donet 2004. godine i proglašen je Uredbom UNMIK-a 2004/18.²⁵⁶ Tim zakonom je osnovana Kancelarija za rodnu ravnopravnost „kao posebna Vladina institucija”, a ona je 2007. Odlukom premijera Kosova transformisana u Agenciju za rodnu

²⁵³ Agencija za statistiku Kosova, Žene i muškarci na Kosovu, 2011.

²⁵⁴ Bezbednost počinje kod kuće: Nacionalna strategija i Akcioni plan protiv nasilja u porodici na Kosovu, autori Nicole Farnsfort i Nicole Farnsworth and Ariana Qosaj-Mustafa, Agencija za rodnu ravnopravnost, Kosovo, 2008, str. 2.

²⁵⁵ Udruženje pravnika NORMA, Istraživanje i nadzor za ostvarivanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti, 2011.

²⁵⁶ Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

ravnopravnost.²⁵⁷ Agencija je centralna jedinica za koordinaciju sektorske politike na planu pitanja rodne ravnopravnosti u vladici.²⁵⁸

17. Tadašnja Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake prilike i pitanja rodne ravnopravnosti (SKKD),²⁵⁹ koja je osnovana pri KPV 2002, imala je određene nadležnosti u pogledu pitanja rodne ravnopravnosti kao sastavnog dela ljudskih prava. Postojeći zakon utvrđuje koordinaciju aktivnosti između Kancelarije odnosno Agencije za rodnu ravnopravnost i SKKD, ali su se nadležnosti dveju kancelarija donekle preklapale, pa je zbog toga bilo neslaganja i nedovoljne saradnje među njima.
18. Kosovo ima relativno novu upravu i ono je u potpunosti odgovorno za donošenje zakona tek od 2008. godine; do tada je svaki zakon proglašavao, a često u tom procesu i menjao, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN. Za sada, pravni izvori na Kosovu obuhvataju, prilično konfuzno, zakone koje je donela Skupština, zakone koje je proglašio UNMIK i neke zakone bivše Jugoslavije. Kosovske vlasti nisu učestvovale u donošenju UNMIK-ovih zakona, a neki od zakona koje je UNMIK proglašio takođe su imali i referentne brojeve iz skupštinske procedure koji su se razlikovali od zvanično proglašenih referentnih brojeva, ali su se kosovske vlasti ipak za to opredeljavale. Na primer, Agencija za rodnu ravnopravnost na svojoj internet stranici navodi referentne brojeve Skupštine kada je reč o odlukama o osnivanju Agencije, ali se tome ne može ući u trag na internetu zato što su stvarni dokumenti o kojima je reč doneti i proglašeni pod potpuno drugim referentnim brojevima UNMIK-a.
19. Postoji i dodatni problem prevoda i ponovnog prevoda. Sve do 2008. godine, zvanična verzija zakona bila je verzija na engleskom jeziku. Otada i posle mnogih izmena i dopuna, zakoni su prevodeni sa engleskog i ponovo na engleski jezik, tako da je engleska verzija u nekim slučajevima neprepoznatljiva. Zakonima, uključujući i ovaj nacrt zakona, često nedostaje napomena o cilju zakona, u kojoj bi bilo izneto obrazloženje za usvajanje određenog zakona ili za njegove izmene ili dopune.²⁶⁰ Smernice i uputstva za izradu nacrta zakonskih akata treba da budu preskriptivnije i detaljnije, posebno tako što bi uzele u obzir uticaj i običajnog i građanskopravnog pristupa u izradi nacrta zakona, zavisno od međunarodnog pravnog eksperta koji je radio dati posao.

Ovaj nacrt zakona i postojeći zakon

20. Nije sasvim jasna pozadina izrade ovog nacrta zakona. Kako je već rečeno, nema napomene sa obrazloženjem i objašnjenjem za zamenu postojećeg zakona, i mada su u nekim izveštajima utvrđeni nedostaci postojećeg zakona, kao što je Rodna studija na Kosovu koju je naručila SIDA,²⁶¹ nije jasno da li su ti izveštaji podstakli proces izmena i dopuna. Evropska unija (EU) procenila je da je pravni okvir za zaštitu prava žena na Kosovu adekvatan, ali je naglasila da problem predstavlja to što se ne primenjuje.
21. Postojeći zakon je relativno dobar instrument. UNIFEM (sada UN Women) pozdravila je postojeći zakon na Kosovu kao dobru praksu, između ostalog zbog strogih odredbe o posebnim privremenim merama da se ostvari cilj od 40% učešća žena u zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima i u političkim strankama.²⁶² Postojećem zakonu pre svega nedostaju jasne

²⁵⁷ Administrativno uputstvo br. 2007/3 za primenu uredbe UNMIK 2001/19 o ogranku izvršne vlasti privremenih institucija samouprave.

²⁵⁸ Njene odgovornosti su sada utvrđene Uredbom br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera (20013)

²⁵⁹ Sada je to Kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake prilike i nediskriminaciju (KDU), na osnovu Uredbe br. 16/23 o organizacionoj strukturi Kabineta premijera (2013).

²⁶⁰ Kao što je to naloženo članom 29. Uredbe br. 09/2011 Poslovnika Vlade Republike Kosovo i članom 54. Poslovnika Skupštine Republike Kosovo.

²⁶¹ SIDA, Ulf Färnsveden i Nicole Farnsworth, Rodna studija na Kosovu: Pregled sprovodenja Zakona i programa o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, decembar 2012. (SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju).

²⁶² UNIFEM, „Zakoni o rodnoj ravnopravnosti: Globalna dobra praksa i pregled stanja u pet zemalja jugoistočne Azije”, mart 2009.

odredbe o dostupnim pravnim lekovima, uključujući mere pravne zaštite, kazne i naknadu. Takođe nisu dovoljno jasne odredbe o poveravanju odgovornosti svim javnim organima, uključujući Agenciju za rodnu ravnopravnost, a nedostaju i jasne odredbe o uvođenju pojma rodne ravnopravnosti u sve segmente društvenog života i budžetiranje, koje će voditi računa o rodnoj ravnopravnosti, što je Agencija označila kao manjkavost koju treba ispraviti u Nacrtu zakona. Takođe je potrebno da se postojeći zakon uskladi sa evropskim standardima.

22. Radna grupa za pripremu Nacrta zakona imala je u svom sastavu Agenciju za rodnu ravnopravnost, pravnu službu KPV, poverenike za rodnu ravnopravnost u opštinama i ministarstvima, IZG, predstavnike sudova i dveju organizacija građanskog društva.²⁶³
23. Poslednja radionica o Nacrtu zakona održana je u Albaniji u maju 2013. godine. Agencije UN i delegacija EU svoje komentare su dostavile napismeno. Pravna služba KPV bila je zadužena za pripremu teksta, a verzija koju je razmenila sa ekspertima Saveta Evrope nije razmenjena sa svim relevantnim partnerima. Međutim, pravna služba je dala uveravanja da će se voditi dodatne konsultacije o Nacrtu zakona po prijemu ovog mišljenja o njemu.
24. Nacrt zakona je još u veoma ranoj fazi pripreme s neujednačenim nivoom engleskog jezika, što važi i za albanski i srpski jezik. Mestimično je nejasan i čini se isuviše dug da bi njegovo sprovođenje bilo delotvorno. Bilo bi korisno ako bi se nacrt zakona pojednostavio, što je takođe u skladu s načelima EU o pojednostavljinju zakonskih nacrtova tako što će se iz njega izbaciti svi suvišni elementi, rigoroznom primenom načela "nužnosti i srazmernosti"²⁶⁴. Terminologija mora biti dosledna u celom tekstu Zakona i sve njegove odredbe moraju biti uskladene s postojećim zakonima, posebno s Nacrtom zakona o diskriminaciji i sa Zakonom o zaštitniku građana. Pored toga, Nacrt zakona treba da prođe kroz sveobuhvatan proces konsultacija.²⁶⁵
25. U isto vreme, Nacrt zakona nastoji da se pozabavi nedostacima koji su utvrđeni u postojećem zakonu i tu, u najvećem delu, adekvatno odražava evropske standarde. I dalje je potrebno da formulacije budu znatno jasnije kada je reč o poveravanju odgovornosti javnim organima i kada je reč o institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost da bi se podstaklo bolje sprovođenje tog načела. Ipak, ovo treba da bude referentna tačka za sva pitanja roda, posebno ona koja ponajviše pogađaju žene na Kosovu danas.

4. RAZMATRANJE SVAKOG ČLANA PONAOSOB

Član 1. Cilj Zakona

26. Članovi 1. i 2. odnose se na svrhu i delokrug primene Zakona, ali iz stvarnih formulacija Nacrta zakona nije jasno šta je šta. Cilj treba da bude kraći i možda više u skladu sa onim što je utvrđeno u članu 7. stav 2. Ustava.²⁶⁶
27. U stavu 1. nedostaje cilj promovisanja i unapređenja, pa bi stoga reč promovisanje trebalo dodati u postojeći tekst, pa bi odredba glasila ovako:

Ovaj zakon štiti, jemči i promoviše ravnopravnost među polovima kao osnovnu vrednost demokratskog razvoja društva.

28. Stav 3. je repetitivan, nepotreban i nejasan. Treba ga brisati.

²⁶³ Organizacije Partners Kosova i Kosovski centar za rodne studije.

²⁶⁴ Glosar Evropa EU, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/legislation_simplification_en.htm, sajt posećen 2. septembra 2013.

²⁶⁵ Na tri jezika, saglasno članu 40. Uredbe br 09/2011 o Poslovniku o radu Vlade.

²⁶⁶ Vidi stav 12.

29. Stav 4. je isuviše dug i, budući da će ovlašćenja i odgovornosti institucija biti bliže utvrđena u osnovnom tekstu Nacrta zakona, treba brisati sve posle reči „nadležnosti”.

Član 2. Delokrug

30. CEDAW nalaže uključivanje pozitivne obaveze države u pogledu postizanja suštinske ravnopravnosti muškaraca i žena, a sve države članice dužne su da preduzmu:
sve odgovarajuće mere za eliminisanje diskriminacije žene od strane bilo kog lica, organizacije ili preuzeća.²⁶⁷

što nalaže donošenje zakona kojim se obavezuju država, javne vlasti i njihovi predstavnici, kao i privatne organizacije i pojedinci.

31. Zato bi u stavu 1. trebalo da bude jasnije da se Nacrt zakona odnosi i na javnu i na privatnu sferu i da jemči jednake prilike u:

javnoj i privatnoj sferi društvenog života, uključujući politički i javni život, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalna davanja, sport i kulturu.

32. U svojoj sudskoj praksi²⁶⁸ Evropski sud pravde je zauzeo stav da se diskriminacija po osnovu promene pola nekog lica smatra rodnom diskriminacijom. Iako takvo shvatanje diskriminacije nalazimo u drugoj rečenici stava 3. Nacrta zakona, bilo bi primerenije kada bi se ono kombinovalo s definicijom delokruga primene u stavu 1, koji bi tada glasio:

Ovim zakonom uređuje se rodna ravnopravnost, zaštita i jednakost postupanja prema muškarcima, ženama i licima koji imaju zaštićene karakteristike promene pola...

33. U tom slučaju treba brisati stav 3.

34. U stavu 2. treba precizirati da će Nacrtom zakona biti utvrđen institucionalni okvir neophodan za njegovo „sprovodenje” (implementaciju) umesto za „nadgledanje” (superviziju).

35. Treba uneti dodatni stav u ovaj član koji bi sadržao tekst nalik na sledeći:

Ništa u ovom zakonu ne može se tumačiti kao ograničenje ili smanjenje bilo kog postojećeg prava zajemčenog drugim zakonima ili važećim međunarodnim sporazumima i instrumentima.

kao mehanizam zaštite od rizika da se Nacrtom zakona umanji uživanje prava koja su verovatno bolje uređena drugim zakonima.

36. Komitet CEDAW je saopštio da, iako se CEDAW odnosi samo na diskriminaciju po osnovu pola, važenje tog dokumenta za rodno zasnovanu diskriminaciju jasno proističe iz same definicije diskriminacije sadržane u članu 1, zajedno sa članovima 2. tačka (f) i 5. tačka (a).²⁶⁹ Komitet je dalje saopštio da se izraz pol:

odnosi na biološke razlike između muškaraca i žena, dok se izraz rod odnosi na socijalno konstruisane identitete, atribute i uloge žena.²⁷⁰

U Nacrtu zakona takođe treba izričito naglasiti da se odnosi i na pol i na rod, a član 2. treba shodno tome izmeniti.

²⁶⁷ CEDAW, član 2 e).

²⁶⁸ *P protiv S i Cornwall County Council*, predmet C-13/94, 1996 E.C.R. I-2143.

²⁶⁹ Komitet CEDAW, Opšta preporuka br. 28. o osnovnim obavezama država članica prema članu 2. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, 19. oktobar 2010, CEDAW/C/2010/47/GC.2.

²⁷⁰ *Ibid.*, u stavu 5.

Član 3. Definicije

37. Mada definicija rodne ravnopravnosti u stavu 1. tačka 1. ostaje ista kao u postojećem zakonu, njen ponovni prevod na engleski jezik više nije sasvim jasan. Poslednji deo stava (posle reči „prava“) treba ponovo da glasi na engleskom jeziku:

and make use of their individual skills for the development of the society and equal benefit from the results of such development. (i da iskoriste njihove individualne veštine za razvoj društva i da ravnopravno koriste rezultate takvog razvoja.)

38. Alternativno, mogla bi se koristiti duža definicija OEBS:²⁷¹

Rodna ravnopravnost je ravnopravno uživanje žena i muškaraca prilika, resursa, društveno vrednih dobara, prava i nagrada. To je, u suštini, odsustvo diskriminacije i različitosti na osnovu toga što je neko žena ili muškarac u pogledu prilika, u alociranju resursa ili davanja, u pristupu uslugama i uživanju prava. Prema tome, to je celovito i ravnopravno uživanje osnovnih prava muškaraca i žena. Nije cilj da žene i muškarci postanu identični, već da njihove prilike i koristi koje oni imaju postanu i ostanu jednake.

39. Definicije u ovom članu sadrže i delove koje bi bilo bolje prebaciti u osnovni tekst Nacrtu zakona, kao što su zabrana diskriminacije po osnovu pola i činjenica da uznemiravanje i seksualno uznemiravanje predstavljaju diskriminaciju prema ovom zakonu. To znači da podstavovi 1.2.1, 1.2.2 i 1.2.3 nisu definicije već čine centralni deo ovog zakona, pa je primerenije da se nađu u članu 4. (koji sada nosi naslov Zabrana i sprečavanje rodne diskriminacije). Slično tome, podstavovi 1.5 i 1.6 takođe treba da budu prebačeni u član 4, a ne da ostanu među definicijama.²⁷²

40. Definiciju ravnopravnog postupanja u podstavu 1.2 treba svesti na sledeće:

Ravnopravno postupanje označava eliminaciju neposredne i posredne diskriminacije po osnovu pola.

41. Taj član treba da u prvim stavovima sadrži definiciju roda, pola i lica sa zaštićenim karakteristikama promene pola, kao i definiciju jednakih prilika i to na sledeći način:

Pol označava biološke i fiziološke karakteristike koje definišu muškarce i žene.

Rod označava socijalno konstruisane uloge, ponašanja, aktivnosti i svojstva koja dato društvo smatra primerenim za muškarce i žene.

Lica sa zaštićenim karakteristikama promene pola označava lica koja su predložila, započela ili završila postupak (ili deo postupka) promene pola menjanjem fizioloških ili drugih polnih karakteristika.

Jednake prilike označavaju obezbeđivanje celovitog i ravnopravnog učešća muškaraca i žena u svim aspektima političkog, društvenog, kulturnog i ekonomskog života.

Gore predložene definicije „roda“ i „pola“ preuzete su i prilagođene definicije Svetske zdravstvene organizacije; predložena definicija lica sa zaštićenim karakteristikama promene pola prilagođena je iz Zakona o ravnopravnosti Velike Britanije; predložena definicija „jednakih prilika“ prilagođena je iz Glosara rodnih termina OEBS.

42. Definicije su usaglašene sa Nacrtom zakona o diskriminaciji, posebno definicija neposredne i posredne diskriminacije. Međutim, u Nacrtu zakona treba zadržati relevantnu definiciju kako neposredne, tako i posredne diskriminacije po osnovu pola. Potonje definicije posredne i neposredne diskriminacije u skladu su sa Direktivom 2006/54 EK.
43. Iako definicije uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja – u podstavovima 1.6.1 i 1.6.2 – kako izgleda slede iz definicija sadržanih u članu 2. tačka (2) Direktive 2006/54 EK, engleski jezik kojim su napisane treba redigovati da bi bio potpuno u skladu sa navedenom Direktivom.
44. Tako, u podstavu 1.6.1 reči „*because of gender affiliation*“ treba brisati, i definiciju na engleskom ispraviti na sledeći način:

²⁷¹ *Gender matters in the OSCE* (U OEBS je bitan rod), priredila Jamila Seftaoui. Beč, 2010.

²⁷² Vidi stav 60. i stavove 64–68.

harassment is a situation where an unwanted conduct related to the sex of a person occurs with the purpose or effect or violating the dignity of a person, and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment. (uznemiravanje je situacija u kojoj se neželjeno ponašanje povezano s polom nekog lica događa u cilju ili ima dejstvo narušavanja dostojanstva tog lica i stvaranja okruženja u kome postoji zastrašivanje, neprijateljstvo, degradiranje, ponižavanje ili napadi.)

45. Slično tome, podstav 1.6.2. treba ispraviti na sledeći način:

sexual harassment is a situation where any form of unwanted verbal, non-verbal or physical conduct of a sexual nature occurs, with the purpose or effect of violating the dignity of a person, in particular when creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment. (polno uznemiravanje je situacija u kojoj postoji bilo kakav oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja polne prirode čiji je cilj narušavanje dostojanstva nekog lica, posebno ako se time stvara okruženje u kome postoji zastrašivanje, neprijateljstvo, degradiranje, ponižavanje ili napadi).

46. Definicije zakonskih mera, opštih mera i posebnih mera – u stavovima 1. tačka 7, 1. tačka 8. i 1. tačka 9. – preuzete su iz postojećeg zakona. Međutim, definicija zakonskih mera je nejasna, zato što se čini da je u većoj meri normativna definicija opštih mera, dok zakonske mere nisu ni pomenute na nekom drugom mestu u Nacrtu zakona. Sem toga, opšte mere su precizirane u članu 5, dok posebne mere treba utvrditi i objasniti u članu 6, čime bi dalja definicija bila nepotrebna. Zbog svega toga, stavove 1. tačka 7. i 1. tačka 9. treba brisati.
47. Stav 1. tačka 10. definiše rodno budžetiranje ali, budući da se poziva na integrisanje rodne ravnopravnosti (*gender mainstreaming*) definisano u stavu 1. tačka 12, redosled tih odredaba treba obrnuti.
48. Komitet CEDAW saopštio je da je nasilje prema ženama:

oblik diskriminacije kojim se teško osujeće sposobnost žena da uživaju prava i slobode na temelju ravnopravnosti s muškarcima.²⁷³

Da bi se zabranio ovaj oblik diskriminacije prema članu 4,²⁷⁴ nasilje nad ženama treba definisati u ovom članu na sledeći način:

sva dela rodno zasnovanog nasilja koji dovode ili mogu da dovedu do fizičke, seksualne, psihološke ili ekonomski štete ili patnje za žene, obuhvatajući pretnje takvim delima, prinudu ili proizvoljno lišavanje slobode, bilo u javnosti bilo u privatnom životu.

Ovde predložena definicija preuzeta je iz Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

49. Stav 1. tačka 12. sadrži definiciju integrisanja rodne ravnopravnosti u sve segmente društvenog života i treba ga tako nasloviti i na engleskom jeziku. Početak definicije treba da glasi:

Gender mainstreaming is inclusion of gender perspective in every stage ... (Integrisanje rodne ravnopravnosti je uvrštanje rodne perspektive u sve faze...)

U poslednjem delu rečenice treba ispravno napisati reč „jačanje“ u engleskom tekstu.

Zastupljenost od 40 procenata

50. Nacrt zakona uvodi definiciju nejednake zastupljenosti – u podstavu 1.11 – kada je zastupljenost ili učešće jednog pola niže od 40%. Taj zahtev je u skladu s Preporukom Rec(2003)3 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u procesima odlučivanja u političkoj i javnoj sferi, kojom se utvrđuje da:

²⁷³ CEDAW Opšte preporuke br. 19. i 20. usvojena na Jedanaestom zasedanju, 1992 A/47/38.

²⁷⁴ Vidi stav 69.

uravnoteženo učešće žena i muškaraca [...] označava da zastupljenost bilo žena bilo muškaraca u nekom subjektu odlučivanja u političkom ili javnom životu ne sme pasti ispod 40%.²⁷⁵

51. Zemlje regiona su uvrstile neki vid kvote u svoje zakone o rodnoj ravnopravnosti. Član 20. Zakona o rodnoj ravnopravnosti Bosne i Hercegovine definiše da ravnopravna zastupljenost postoji kada je jedan od polova zastupljen najmanje 40%, ali se važenje te odredbe ograničava na javne institucije, institucije nad čijim radom javni organ vrši kontrolu i političke stranke. Neravnopravna zastupljenost smatra se diskriminacijom, ali nije jasno kako bi se mogle primeniti kazne za takvu diskriminaciju i ko bi mogao da bude kažnjen.
 52. Zakon o rodnoj ravnopravnosti u društvu Republike Albanije je sličan i definiše „ravnopravnu polnu zastupljenost“ kao slučajeve u kojima nijedan od polova nije zastupljen sa manje od 30% ni u jednoj instituciji, hijerarhijskoj instanci, imenovanom organu i političkim strankama.
 53. Zakon o rodnoj ravnopravnosti Republike Srbije je oprezniji u pogledu primene i u članu 14. utvrđuje obavezne afirmativne mere samo kad je zastupljenost manja od 30%. Zakon zahteva od poslodavaca sa više od 50 zaposlenih da imaju akcioni plan,²⁷⁶ predviđa da najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola bude predloženo prilikom imenovanja članova upravnih i nadzornih organa u javnim službama,²⁷⁷ zahteva da u sastavu delegacija najmanje 30% čine lica manje zastupljenog pola²⁷⁸ i ima kvotu od 30% u Izbornom zakonu.
 54. Hrvatski zakon o rodnoj ravnopravnosti na sličan način povezuje posebne mere sa slučajevima u kojima je jedan pol znatno slabije zastupljen, i to se definiše kao manje od 40% predstavnika u organima političkog i javnog odlučivanja.
 55. CEDAW u svom članu 4. utvrđuje da su države članice dužne da usvoje posebne privremene mere čiji je cilj da ubrzja postizanje stvarne ravnopravnosti muškaraca i žena, a Komitet CEDAW objasnio je da izraz „mere“ obuhvata „numeričke ciljeve povezane s rokovima; i sisteme kvota“. ²⁷⁹ Pored toga, Savet Evrope poziva na:
- utvrđivanje ciljeva i rokova za efikasnu primenu planova za postizanje rodne ravnopravnosti i programe u svim relevantnim oblastima javne politike
- a samo postojanje ciljeva ukazuje na potrebu za njihovim postepenim ostvarenjem.²⁸⁰
56. Odbor Skupštine za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije pratio je primenu postojećeg zakona. Odbor je preporučio kvotu od 50% za Nacrt zakona zbog činjenice da žene čine skoro 50% stanovništva Kosova. Međutim, bolje je postaviti kao cilj broj od 40%, zato što 50% više ne bi bilo kvota i tu bi bilo vrlo malo fleksibilnosti za zastupljenost u profesijama kojima je jedan pol skloniji od drugog.
 57. Konačni numerički cilj je veoma potreban na Kosovu budući da su žene nedovoljno zastupljene na položajima u vlasti. Iako Kosovo ima predsednicu i 33,3% žena poslanika u Skupštini, procenat žena na nivou odlučivanja u Skupštini i Vladi je mali. U Skupštini su i predsednik i pet potpredsednika muškarci. Samo dva mesta predsednika parlamentarnih odbora od 13 odbora zauzimaju žene. U Vladi žene imaju samo dva od šest potpredsedničkih mesta, i samo dva od 19 ministarskih mesta. U opštinama samo je jedna predsednica opštine, u opštini Severna Mitrovica.

²⁷⁵ Usvojena 12. marta 2003.

²⁷⁶ Član 13.

²⁷⁷ Član 32.

²⁷⁸ Član 38.

²⁷⁹ CEDAW Opšta preporuka br. 25: član 4, stav 1. Konvencije (Privremene posebne mere), 2004.

²⁸⁰ Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope CM/Rec(2007) 17 zemljama-članicama o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti, 21. novembar 2007.

58. Budući da se član 6. (Posebne mere) Nacrta zakona odnosi na ravnopravnu zastupljenost muškaraca i žena, a posebne mere su povezane sa ostvarenjem tog cilja, definicija u podstavu 1.11. treba da sledi istu formulaciju – „ravnopravna zastupljenost muškaraca i žena” – i to treba pozitivno definisati kao „zastupljenost i žena i muškaraca s najmanje 40%“.
59. Utvrđivanjem ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca na način predložen u stavu 1.11, Kosovo će stvoriti uslove za postepeno ostvarivanje tog cilja za sva politička i javna tela i tela pod kontrolom javnosti, i njihove rukovodeće strukture. Na taj način, posebne mere će biti koncipirane imajući u vidu zakonom propisane kvote i primenjivaće se do ostvarenja te kvote. Međutim, Nacrt zakona takođe treba da utvrdi neke ciljeve koji se mogu ostvariti odmah, bez odlaganja kao što su izborne kvote i kvote za predstavljanje u međunarodnim telima.²⁸¹

Član 4. Zabрана i sprečavanje diskriminacije po osnovu pola

60. Ovaj član treba da bude član u kome se jasno zabranjuju i neposredna i posredna diskriminacija i utvrđuje da zabrana diskriminacije protiv žena obuhvata diskriminaciju po osnovu bračnog statusa, trudnoće, rase, invalidnosti, seksualne orijentacije i po drugim osnovima u skladu sa Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije.
61. Budući da je sprečavanje diskriminacije jedan od zadataka kosovskih institucija, treba ga pomenuti u članu 5. (Opšte mere za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti) i članu 12. (Funkcije i odgovornosti) umesto u ovoj odredbi. Stoga član 4. treba nasloviti drugačije, kao „Zabranu diskriminacije“.
62. Stavovi 1. i 2. odnose se na obavezu da se obezbedi rodno budžetiranje i integrisanje politike rodne ravnopravnosti, i time sadrže veoma važnu obavezu javnih vlasti. Međutim, glavne obaveze javnih vlasti treba da budu obuhvaćene jednim članom, radi potune jasnoće, a budući da će to biti član 5. (Opšte mere za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti), stavovi 1. i 2. Treba da budu deo te zakonske odredbe,²⁸² s tim što postojeća odredba treba da bude posvećena isključivo zabrani diskriminacije.
63. Stavovi 3. i 4. ponavljaju definicije neposredne i posredne diskriminacije koje su već obuhvaćene članom 3. pa ih stoga treba brisati.
64. Član 3. stav 1. tačka 2.1. treba uneti u sadašnju odredbu kao stav 1. Ostale relevantne osnove trebalo dodati posle reči „materinstvo“, a preporučena formulacija treba da obuhvati:
- bračni status, državljanstvo, rasu, invalidnost, seksualnu orijentaciju ili bilo koji drugi osnov utvrđen zakonom ili važećim međunarodnim sporazumima ili instrumentima.
65. Član 3.1.2.2 treba ovde ubaciti kao stav 2.
66. Iako opšta odredba preporučena da se ubaci u član 2.²⁸³ obuhvata i sadržaj člana 3.1.2.3, ako bi se ovde unela potonja odredba, postigao bi se dodatni naglasak.
67. Ovde treba ubaciti član 3.1.5 kao naredni stav.
68. Potom treba ubaciti član 3.1.6 kao sledeći stav.
69. Komitet CEDAW utvrdio je da je nasilje nad ženama:

²⁸¹ Vidi stav 136. kao i stav 72.

²⁸² Vidi stav 72.

²⁸³ Vidi stav 35.

oblik diskriminacije koji ozbiljno umanjuje sposobnost žena da uživaju prava i slobode na jednakoj osnovi s muškarcima.²⁸⁴

Međutim, iako Kosovo ima Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, tim zakonom nije uspostavljena veza sa diskriminacijom, pa bi takva referenca u Nacrtu zakona bila dobar pokazatelj za sveobuhvatan Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Zato bi valjalo dodati novi stav u postojeću odredbu, kao poslednji stav, koji bi glasio:

Nasilje nad ženama je oblik diskriminacije žena i zabranjeno je.

Član 5. Opšte mere za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti

70. Ovaj član treba da bude član u kome će se jasno utvrditi odgovornosti svih kosovskih institucija u pogledu rodne ravnopravnosti. Međutim, formulacije u Nacrtu zakona nisu dovoljno konkretnе да би омогућиле добро спровођење Zakona, а то је, као што smo već видели, већан недостатак постојећег закона. Ovaj član treba логично да повезује delove članova 7, 8, 9. i 16. da bi se pojednostavio Nacrt zakona, zato што се сvi oni засебно баве некима од истих општих мера чија се примена тражи од javnih власти. Neophodni elementi који се траže од свих javnih власти треба да обухватају родну анализу, конкретне акционе планове, интегрисање родне ravnopravnosti свих политика и закона, родно осетљиво запошљавање и именовања, родно осетљиво budžetiranje и прикупљање података razvrstanih prema полу.²⁸⁵

71. Komitet CEDAW je jasno napravio разлику између posebnih привремених мера које имају циљ:

да се убрза остварење ravnopravnosti muškaraca и жене *de facto*, и други мера опште социјалне политike усвојени да би се побољшао положај жене.²⁸⁶

Ovaj član треба да се бави тим другим мерама.

72. U првој реčеници првог става ове законске одредбе стога треба побрјати kosovske institucije које обухватају (као што се то, на пример, чини у постојећем закону) „законодавну, изврšну и судску власт на свим нивоима и јавне институције” и потом да nastavi, комбинујући и разрађујући постојеће подставове 1. и 2. да би се утврдило да те институције:

snose одговорност за примену законских и других потребних мера у циљу заштите и промовисања rodne ravnopravnosti и укинувања diskriminacije жене, тако што ће, између осталих:
 Analizirati положај жене и muškaraca u одговарајућим организацијама и на терену;
 Usvojiti akcione planove за промовисање и успостављање rodne ravnopravnosti;
 Integrисати политику rodne ravnopravnosti u све секторске политике, документе и законе;
 Obezbediti да se поступци избора, радног ангажовања и именовања, укључујући и именовања на руководеће положаје, одвијају у складу са захтевима ravnopravne zastupljenosti жене и muškaraca;
 Korišćenje rodног budžetiranja u свим областима, као neophodnog sredstva којим се може garantovati da ће načelo rodne ravnopravnosti biti поштовано prilikom raspodele i определјивања resursa;
 Obezbeđivanjem ravnopravne zastupljenosti и жене и muškaraca u свим nacionalnim delegacijama за међunarodне организације и forume;
 Определјивањем одговарајућих ljudskih и финansijskih resursa за programe, projekte и иницијative наменjene ostvarivanju rodne ravnopravnosti i osnaživanja положаја жене.

73. Savet Evrope²⁸⁷ i mnoge preporuke Komiteta CEDAW naglašavaju важност прикупљања и analiziranja podataka i statistika razvrstanih prema полу „u свим областима и u вези са свим секторским политикама и програмима”, као неизабилних средстава за надзор над напретком на

²⁸⁴ CEDAW Opšte preporuke br 19. i 20, усвојене на Jedanaestom zasedanju 1992, A/47/38.

²⁸⁵ Opšte mere se baziraju na Preporuci Rec(2003)3 Komiteta ministara Saveta Evrope o uravnoteženom učešću muškaraca i жене u političkom i javnom odlučivanju od 12. marta 2003; Preporuci Komiteta ministara br R (85)2 Saveta Evrope o pravnoj заштити od polne diskriminacije, od 5. februara 1985; i na Preporuci CM/Rec(2007)17 Komiteta ministara Saveta Evrope o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti od 21. novembra 2007.

²⁸⁶ CEDAW Opšta preporuka br. 25: član 4, stav 1. Konvencije (Privremene posebne mere), 2004.

²⁸⁷ Preporuka CM/Rec(2007)17 Komiteta ministara Saveta Evrope o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti, 21. novembar 2007.

putu ka postizanju suštinske rodne ravnopravnost. Zato član 16. stav 1. Nacrtu zakona treba da postane podstav u ovom članu i da bude preformulisan na sledeći način:

Razvrstavanje po polu svih podataka i svih statističkih informacija koje se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju.

74. Podstav 1.3 na engleskom jeziku treba redigovati da bi bio u skladu s navedenom formulacijom i počeo rečima „changing or repealing [...]” (menjajući ili stavljači van snage).

75. Član 7. stav 1. tačka 4. treba da postane jedan od stavova postojeće zakonske odredbe i na engleskom jeziku treba preformulisati na sledeći način:

taking gender into account while naming institutions, schools, and streets. (uzimajući polnu pripadnost u obzir prilikom imenovanja institucija, škola i ulica).

76. Podstav 1.4 ne dodaje ništa suštinski bitno ovoj odredbi, pa ga stoga treba brisati.

77. Podstav 1.5 je nejasan i, budući da će sudska zaštita biti bliže utvrđena u poslednjem delu Nacrtu zakona, ovde ga treba brisati.

Član 6. Posebne mere

78. Ustav dopušta preuzimanje posebnih mera i u svom članu 24. utvrđuje:

načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.

79. CEDAW takođe omogućuje da države potpisnice usvajaju privremene posebne mere u cilju ubrzanja *de facto* ravnopravnosti između muškaraca i žena.²⁸⁸ Komitet CEDAW je bliže objasnio da:

izraz „mere“ obuhvata širok spektar zakonskih, izvršnih, upravnih i drugih regulatornih instrumenata, sektorskih politika i prakse, kao što je rad na terenu ili podrška programerima; opredeljivanje odnosno preraspodela resursa; povlašćeni tretman; ciljano regrutovanje, radno angažovanje i unapređenje; brojčani ciljevi koji su vezani za rokove; i sisteme kvota.²⁸⁹

80. Postojeća odredba zato treba da definiše moguće posebne mere, ali je isto tako treba kombinovati sa članom 7. (Podjednako učešće polova u institucijama i rukovodećim organima) da bi se povezale posebne mere s ciljem ravnopravne zastupljenosti. Definicija i neke od mogućih posebnih mera koje se ovde predlažu uzeti su iz Preporuke br. R (85) 2 Komiteta ministara Evrope zemljama-članicama o pravnoj zaštiti od diskriminacije po polu.²⁹⁰

81. U prvom stavu ove odredbe treba utvrditi posebne mere (koristeći neke od formulacija iz člana 6. stav 2) kao:

privremene mere kojima je cilj ubrzanje ostvarenja stvarne ravnopravnosti između žena i muškaraca u onim oblastima u kojima postoji neravnopravnost.

82. Sadašnji stav 1. treba da postane drugi stav i valjalo bi ga preformulisati tako da glasi:

Posebne mere treba da obuhvate kvote za postizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca, terenske programe i programe podrške da bi se povećalo učešće manje zastupljenog pola u odlučivanju i javnom životu, ekonomsko osnaživanje i korake za poboljšanje položaja žena ili muškaraca u oblasti rada, poboljšanje ravnopravnosti u obrazovanju, opredeljivanje odnosno preraspodela resursa, povlašćeni tretman,

²⁸⁸ CEDAW član 4.

²⁸⁹ CEDAW Opšta preporuka br. 25: član 4. stav 1. Konvencije (Privremene posebne mere), 2004.

²⁹⁰ Usvojena 5. februara 1985.

zapošljavanje, radno angažovanje i unapređenje, kao i druge mere u svakoj oblasti u kojoj postoji neravноправност.

83. Stav 2. treba na engleskom jeziku preformulisati da glasi:

Special measures do not constitute acts of discrimination (Posebne mere ne predstavljaju čin diskriminacije)
i treba da postane treći stav.

84. Stav 3. takođe treba preformulisati da bi se unela veza s ciljem ravnopravne zastupljenosti, tako što će se reći:

zakonodavni, izvršni, sudski organi na svim nivoima i javne institucije dužni su da usvoje i primenjuju posebne mere da bi povećali zastupljenost slabije zastupljenog pola dok se ne postigne ravnopravna zastupljenost žena i muškaraca u smislu ovog zakona

i treba da postane četvrti stav.

Član 7. Rodni paritet u institucijama i upravnim telima

85. Budući da je sadržaj ove odredbe već ugrađen u članove 5. (Opšte mere za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti) i 6. (Posebne mere), ovu odredbu treba brisati.²⁹¹

Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost

86. Pošto su odgovornosti svih institucija na Kosovu u pogledu rodne ravnopravnosti utvrđene pod opštim i posebnim merama, bilo bi primerenije da sledeće poglavje nosi naslov „Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost” i ono logično treba da se bavi konkretnim institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost koje je Savet Evrope definisao kao

Institucionalnu, upravnu i, u nekim slučajevima, parlamentarnu strukturu uspostavljenu radi promovisanja napredovanja žena i za to da se obezbedi da žene u potpunosti uživaju svoja ljudska prava. Glavna funkcija te strukture jeste nadzor nad sprovođenjem zakona i staranje o sprovođenju zakona, kao i načela zabrane diskriminacije i ravnopravnosti žena i muškaraca.²⁹²

Pekinška Akcionalna platforma obuhvata „institucionalne mehanizme za napredovanje žena” kao jednu od dvanaest problematičnih oblasti i naziva ih:

centralnom jedinicom za političku koordinaciju u vladu. Glavni zadatak te jedinice jeste pružanje podrške integriranju perspektive rodne ravnopravnosti u sve političke oblasti.²⁹³

87. Glavni rodno povezani zadaci institucija iz članova 8. (Skupština Kosova), 9. (Vlada) i 10. (organji lokalne samouprave) već su pobrojani u članovima 5. (opšte mere za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti) i 6. (posebne mere). Definicija institucionalnih mehanizama tih organa stoga treba da sledi definiciju centralnog tela za političku koordinaciju kada je reč o rodnim pitanjima na Kosovu. Upravo stoga tekst člana 11. (Agencija za rodnu ravnopravnost) treba da bude prva odredba u poglavljju II Nacrta zakona.

Član 11. Agencija za rodnu ravnopravnost

Centralna jedinica za koordinisanje politike u pogledu rodne ravnopravnosti

88. Direktiva 2006/54 EK nalaže formiranje tela:

za promovisanje, analizu, praćenje i podršku ravnopravnom postupanju bez diskriminacije po osnovu pola,
čime se uvodi obaveza postojanja centralne jedinice za koordinaciju politike.

²⁹¹ Vidi stav 70, stav 72, stav 75. i stav 80.

²⁹² Savet Evrope, Priručnik o nacionalnom mehanizmu za promovisanje rodne ravnopravnosti i akcionalih planova: Smernice za uspostavljanje i sprovođenje nacionalnog mehanizmu za promovisanje ravnopravnosti, uz primere dobre prakse, maj 2001, EG (2001) 7.

²⁹³ Pekinška Deklaracija i Akcionalna platforma, Četvrta svetska konferencija o ženama, septembar 1995, stav 201.

89. Međutim, treba odlučiti koliko će konkretni biti Nacrt zakona i koja će pitanja biti uređena podzakonskim aktima da se nacrt zakona ne bi morao često menjati i dopunjavati posle usvajanja. Konkretno, treba odlučiti da li Nacrt zakona treba već sada da precizira naziv i poziciju centralne jedinice za koordinaciju politike. Alternativna formula za član 11. može biti da je reč o „centralnom telu državne administracije, ustanovljenom na osnovu vladine uredbe, koji će biti centralna jedinica za koordinaciju politike u cilju rodne ravnopravnosti”. U slučaju Kosova, to bi označilo postojeću Agenciju za rodnu ravnopravnost.
90. Važno je napomenuti da je u Pekinškoj Akcionaloj platformi bio sadržan poziv da taj mehanizam bude lociran:

na najvišem mogućem nivou u Vladi, tako da bude pod neposrednom odgovornošću ministra.²⁹⁴

U izveštaju FRIDOM²⁹⁵ primećuje se da Agenciji, prema sadašnjem ustrojstvu, nedostaje:

politički upliv i tehnički kapacitet da utiče na politiku u drugim sektorima.

pa je zato predloženo da Agencija bude ili pod rukovodstvom ministra bez portfelja ili da bude inkorporirana u neko postojeće ministarstvo.

91. Međutim, Komitet CEDAW je u svojim Zaključnim komentarima iznetim u periodičnom izveštaju o Bosni i Hercegovini kritikovao činjenicu da je Agencija za rodnu ravnopravnost u Bosni i Hercegovini situirana u jednom ministarstvu na državnom nivou, jer to može:

stvoriti prepreke za njenu efikasnost u radu s drugim ministarstvima

i preporučio je da bi bilo bolje za Agenciju kada bi podnosiла izveštaj neposredno državnoj vlasti,²⁹⁶ dok kosovska Agencija, koja se nalazi u sklopu KPV, jeste u poziciji da podnosi izveštaj Vladi. Teško da bi kosovska Agencija, ako bi bila smeštena u nekom drugom ministarstvu, mogla bolje da utiče na ostale resore nego kada se nalazi u KPV, a osnivanje još jednog ministarstva bilo bi isuviše skupo.

92. Da bi se nastavio rad na rrešavanju postojećih nejednakosti u savremenom kosovskom društvu, veoma je važno da Agencija za rodnu ravnopravnost uživa dovoljnu političku podršku i da njen rad bude vidljiv za javnost. Svaka promena u postojećem ustrojstvu oslabila bi Agenciju. Zato bi najbolji pravac akcije bio da se pojača status Agencije tako što će se ona konkretno pomenuti u Nacrtu zakona.
93. Tokom konsultacija o postojećem zakonu, postavljena su pitanja u vezi sa upotrebljom reči „agencija” kao entiteta koji podrazumeva izvesnu nezavisnost u odnosu na vladu, posebno s obzirom na odredbu o „nezavisnim agencijama” u članu 142. Ustava. Zato bi položaj Agencije za rodnu ravnopravnost bio jasniji ako bi se između reči „izvršna” i „Agencija” u tekstu člana 4. uvela i reč „vlast”.
94. Član 13. (organizacija Agencije) bliže određuje ono što već postoji kao deo administrativnog uputstva br. 2007/3 i zapravo je toliko specifično da je tu materiju bolje urediti podzakonskim aktom. Zato član 13. stavove 1–3. treba brisati, dok bi član 13. stav 4. – samo bez reči „koji je predložila Agencija” tada postao drugi stav člana 11.

²⁹⁴ *Ibid*, stav 201.

²⁹⁵ Projekat FRIDOM, Funkcionalni pregled sistema ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, 2010.

²⁹⁶ Komitet CEDAW, Zaključni komentari na kombinovani početni, drugi i treći periodični izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2006, CEDAW/C/BIH/CO/3.

Član 12. Funkcije i odgovornosti

95. U ovoj odredbi prvo treba utvrditi standarde za Agenciju za rodnu ravnopravnost i odrediti njene odgovornosti. Potom treba da sledi potpuno nov član koji bi se bavio Kosovskim programom za rodnu ravnopravnost (KPRR) i ulogom drugih institucija u odnosu na taj program. Potom bi usledili članovi koji treba da se bave drugim institucionalnim mehanizmima u vezi s rodnom ravnopravnosću.
96. Međutim, stav 1. je repetitivan, on ne unosi ništa novo u Nacrt zakona i zato ga treba brisati.
97. Na početku stava 2.1 treba dodati reči „primenjuje i”, budući da će Agencija biti odgovorna i za primenu, a ne samo za nadzor (monitoring). Takva formulacija već se nalazi i u postojećem zakonu.
98. Stav 2.2 treba da bude jasniji na engleskom jeziku. Čini se da je to ista odredba koja se može naći u postojećem zakonu. Treba i sada da bude u sličnoj verziji:

Predlaže Vladi izmene i dopune zakona i podzakonskih akata, kao i usvajanje drugih mera za primenu ovog zakona.
99. Pekinška Akciona platforma ocenjuje da je za mehanizam rodne ravnopravnosti od ključnog značaja da ima mogućnost da utiče na razvoj svih Vladinih sektorskih politika.²⁹⁷.

U ovom članu treba jasno pomenuti da Agencija ima obavezu da prethodno analizira zakone i druge dokumente sektorske politike. Stoga treba da se unese dodatni podstav koji utvrđuje da postoji obaveza prethodne analize zakona (*pre-screening*) primenom pristupa koji se zasniva na integrisanju rodne ravnopravnosti u sve segmente politike i rodnim budžetiranjem. Formulacija bi mogla da glasi:

učestvuje u pripremi zakona, podzakonskih akata, strategija i programa kako bi obezbedila da se primenjuje integrisanje rodne ravnopravnosti i rodno budžetiranje.

100. Stav 2.4 treba da se završi posle prvog pominjanja reči „ravnopravnost” (i neposredno pre reči „koordiniše”). Formulacija koordiniše i priprema izveštaje za primenu konvencije CEDAW

treba se u celosti briše, zato što opšta obaveza pružanja doprinosa izveštavanju o međunarodnim obavezama treba da se nalazi u stavu 2.5, ali poslednja rečenica stava 2.4 treba da postane zaseban stav u predloženom novom članu o KPRR.²⁹⁸

101. Stav 2.5 treba izmeniti tako da glasi „doprinosi izveštavanju o sprovodenju međunarodnih obaveza koje se odnose na rodnu ravnopravnost”,²⁹⁹ da bi se omogućilo da svi izveštaji koji se podnose međunarodnim ili regionalnim organima idu preko jednog tela.³⁰⁰
102. Stav 2.6 treba prebaciti u novi član o KPRR.³⁰¹
103. Formulaciju stava 2.7. treba vratiti na onu koja se koristi u postojećem zakonu tako da bi njome trebalo utvrditi da kada je reč o drugim javnim institucijama:

²⁹⁷ Pekinška Deklaracija i Akciona platforma, Četvrta svetska konferencija o ženama, septembar 1995, stav 201.

²⁹⁸ Vidi stavove 113–116.

²⁹⁹ Engleski predlog „on” treba zameniti predlogom „for”.

³⁰⁰ Vidi UNHCHR, autor: Navanethem Pillay, Jačanje sistema organa Ujedinjenih nacija za sprovođenje ugovora o zaštiti ljudskih prava, jun 2012.

³⁰¹ Vidi stavove 113–116.

saradjuju s javnim institucijama i institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i lokalnim organima vlasti

budući da Agencija ne treba da koordiniše njihov rad jer bi se na taj način stvorila zasebna linija nadzora koja bi mogla da omete njihov rad posebno ako su, kako se preporučuje, pozicionirana tako da mogu neposredno da utiču na razvoj sektorske politike.³⁰²

104. Stav 2.8 treba da bude posvećen saradnji s nevladinim organizacijama. On treba da glasi:

Saraduje sa nevladinim organizacijama aktivnim u oblasti rodne ravnopravnosti.

105. Postojeći zakon nalaže Agenciji da obezbedi delimično finansiranje projekata relevantnih nevladinih organizacija i javnih institucija. Nije, međutim, jasno koliko to dobro funkcioniše u praksi, a prema Rodnoj studiji SIDA,³⁰³ moguće je da je to korišćeno samo u vrlo ograničenom broju slučajeva. Takvo finansiranje može biti korisno sredstvo za promovisanje programa rodne ravnopravnosti i posebnih mera, ali je za to potreban ili veći budžet (što je malo verovatno u sadašnjim okolnostima) ili finansijski instrument koji bi uglavnom finansirali donatori (takav postoji u Bosni i Hercegovini). Mada iz odredaba postojećeg zakona sledi da je to obaveza Agencije, takvo delimično finansiranje programa verovatno bi bilo moguće ako se obezbede sredstva, čak i bez neke konkretnе odredbe u Nacrtu zakona. Iz Nacrta zakona uklonjena je obaveza da se obezbedi delimično finansiranje, ali je ostao stav 2.9, u kome Agencija predlaže uslove i kriterijume za delimično finansiranje. Stoga stav 2.9. treba brisati ili preformulisati tako da navede ko bi bili mogući korisnici tog delimičnog finansiranja.

106. Pošto opšte mere predviđene Nacrtom zakona obuhvataju integrisanje rodne ravnopravnosti u sve aktivnosti kosovskih institucija,³⁰⁴ postavlja se pitanje njihovog kapaciteta za praktično sprovođenje takvog integrisanja. Terenski izveštaji Saveta Evrope o predlozima za reformu institucija ljudskih prava na Kosovu ukazuju da kapacitet postojećih službenika za rodnu ravnopravnost varira³⁰⁵ i da će na položaj nekih od njih bitno uticati reforma državne uprave. Komitet CEDAW³⁰⁶ pozvao je da mehanizmi za rodnu ravnopravnost preduzmu organizovanje:

konkretnih obrazovnih programa i programa obuke o načelima i odredbama Konvencije namenjenih svim vladinim agencijama, državnim službenicima i, pre svega, zaposlenima u pravničkim profesijama i sudstvu.

Zato Agencija treba da bude odgovorna za povećanje kapaciteta državnih službenika, uključujući one postavljene na mesta službenika za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i opština, a takva obuka treba pre svega da se usredsredi na sredstva za integrisanje rodne ravnopravnosti u sve segmente politike i društva i na rodno budžetiranje.

107. Međutim, iako tekst stava 2.10. postoji i u postojećem zakonu, sama formulacija je veoma nejasna. Stoga bi taj deo teksta trebalo preformulisati, tako da glasi:

Organizuje obrazovanje i obuku iz oblasti integrisanja rodne ravnopravnosti i rodnog budžetiranja za sve javne institucije, a posebno za službenike u tim institucijama zadužene za rodnu ravnopravnost.

108. U stavu 2.11 treba takođe jasnije naznačiti da je Agencija za rodnu ravnopravnost odgovorna i za analizu stanja rodne ravnopravnosti na Kosovu, pa zato taj deo teksta treba preformulisati tako da glasi:

³⁰² Vidi stav 123. i stavove 127–129.

³⁰³ SIDA, autori Ulf Färnsveden i Nicole Farnsworth, Rodna studija na Kosovu: Pregled sprovođenja Zakona i programa o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, decembar 2012. (SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju).

³⁰⁴ Vidi stav 72.

³⁰⁵ Vidi stavove 72. i 157. ovog izveštaja. Vidi, takođe, OEBS, Uloga i funkcionisanje opštinskih službenika za rodnu ravnopravnost na Kosovu, 2006.

³⁰⁶ Komitet CEDAW, Opšta preporuka br. 28. o osnovnim obavezama država potpisnica prema članu 2. CEDAW, CEDAW/C/GC/28, 2010.

Analizira rodnu ravnopravnost na Kosovu na osnovu izveštaja, istraživanja i nadzora; i predstavlja svoje zaključke u godišnjim izveštajima, specijalnim izveštajima, smernicama, kodeksima ponašanja, mišljenjima i preporukama koje upućuje relevantnim vlastima.

109. Formulacija u prvoj rečenici stava 2.13. bila je u engleskoj verziji jasnija u postojećem zakonu:

Podnosi godišnje izveštaje Vladi o delatnostima Agencije za prethodnu godinu, najkasnije do kraja marta.

i to treba iskoristiti i za Nacrt zakona. Međutim, poslednju rečenicu stava 2.13. treba brisati jer, bez obzira na to što Agencija treba da predsedava međuresornom savetu (ne i da ga predvodi), to je nešto što će biti uređeno na drugom mestu.³⁰⁷

Član 13. Organizacija Agencije

110. Kao što je već preporučeno, stav 4. treba da postane deo člana 11, dok ostatak odredbe treba brisati.³⁰⁸

Član 14. Finansiranje

111. Stav 1.1. treba izmeniti tako da glasi:

Budžet Republike Kosovo je osnovni izvor finansiranja;

112. Stavovima 1.2. i 2. uređuje se ista stvar, pa stoga jedan od njih treba da se briše; to treba da bude prvi stav, ako je ovo duže objašnjenje sadržano u drugom stavu zaista potrebno.

Novi član za Kosovski program za rodnu ravnopravnost

113. U 2004. godini Agencija za rodnu ravnopravnost napisala je KPRR za period 2008–2013, koji obuhvata žene i ekonomiju, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, rad, socijalno blagostanje, nasilje u porodici i odlučivanje. KPRR je glavni i najvidljiviji strateški dokument na osnovu kojeg se preduzimaju akcije u oblasti rodne ravnopravnosti. Nacrtom zakona treba urediti mogućnost razvoja novog KPRR i budućih programa. Savet Evrope savetuje da:

da se prepoznaju globalna priroda i horizontalni karakter ciljeva iz oblasti rodne ravnopravnosti i da im se teži kroz sveobuhvatne akcione planove i programe koji obuhvataju različite oblasti i različite nivoe upravljanja, koji moraju biti pod pomnim nadzorom i vrednovanjem.³⁰⁹

114. Postojeći zakon zahteva da Skupština Kosova svake druge godine razmatra i usvaja izveštaj Vlade o ostvarivanju KPRR, ali to do sada nije učinjeno. Agencija je tvrdila da Skupština nikada nije zahtevala da joj se podnese takav izveštaj, ali u novom članu treba jasno naznačiti odgovornost Agencije da prati i izveštava u vezi sa sprovodenjem KPRR.

115. Član 12. stav 2.6 Nacrta zakona treba da postane prvi stav tog novog člana i zato ga treba preformulisati tako da glasi:

Agencija za rodnu ravnopravnost koordiniše pripremu Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost, prati njegovu primenu i svake druge godine podnosi Vladi izveštaj o njegovom sprovođenju.

116. Član 9. stav 2. Nacrta zakona treba da postane drugi stav i treba da bude preformulisan tako da glasi:

Vlada razmatra i usvaja Kosovski program za rodnu ravnopravnost, obezbeđuje njegov budžet i svake druge godine podnosi izveštaj Skupštini o njegovoj primeni.

³⁰⁷ Vidi stavove 127–129.

³⁰⁸ Vidi stav 94.

³⁰⁹ Preporuka CM/Rec(2007)17 Komiteta ministara Saveta Evrope o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti, 21. novembar 2007.

Član 8. Skupština Kosova

117. Članom 71. Ustava utvrđeno je da sastav Skupštine poštuje međunarodno priznata načela rodne ravnopravnosti.
118. Kao što je već istaknuto, Skupština ima Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, koji je nadležan za pitanja rodne ravnopravnosti.
119. I postojeći zakon i Nacrt zakona sadrže poseban član o Skupštini. Međutim, čini se da to nije nužno budući da opšte mere za uspostavljanje rodne ravnopravnosti važe za Skupštinu, kao i da će dužnosti u vezi sa KPRR – kao što je gore već preporučeno – biti obuhvaćene zasebnim članom i sadržaće, između ostalog, pozitivnu obavezu države da Skupštini dostavi KPRR i izveštaje o njemu. S tih razloga, treba brisati član 8.

Član 9. Vlada i član 10. Organi lokalne samouprave

120. Članove 9. i 10. treba kombinovati i promeniti im naslov tako da glasi „Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i opštinama“. Dužnosti ministarstava i opština već su pobrojane u članovima u kojima se utvrđuju opšte i posebne mere, te su zbog toga nepotrebna još dva zasebna člana o istom.³¹⁰
121. Taj kombinovani član treba da definiše institucionalne mehanizme za rodnu ravnopravnost na centralnom i lokalnom nivou. Iako sva ministarstva i opštine treba da imaju bar jednog službenika za rodnu ravnopravnost, sama ministarstva i opštine treba sebi da odrede preciznu postavku, zato što će se njihove individualne potrebe sigurno razlikovati među sobom.
122. Jedan broj mehanizama za rodnu ravnopravnost ustanovljen je na nivou ministarstava i na nivou opština, tako da su službenici za rodnu ravnopravnost dobili ulogu mesta kontakta, mada izveštaji u koje smo imali uvid uočavaju nedostatke u funkcionisanju strukture u ministarstvima i strukture u opštinama. Među najvažnije nedostatke spadaju: činjenica da su mnogi službenici i jedinice za rodnu ravnopravnost ostali van procesa kreiranja politike i donošenja odluka; oni su izolovani u jedinicama za ljudska prava i izveštaje podnose dvema instancama; nivo njihove aktivnosti zavisi od pojedinačnih ličnosti; za njih nema dovoljno podrške u smislu jasnih programske zadatka; nemaju dovoljan pristup budžetskim sredstvima za svoje aktivnosti.³¹¹
123. Izveštaj FRIDOM³¹² opravdano savetuje da se ne zadrže postojeće jedinice za ljudska prava jer posledica tih separatnih aranžmana uglavnom nije bila integrisanje nego odvajanje ljudskih prava i rodne ravnopravnosti od opštег pristupa politici; zato izveštaj predlaže da se službenici za rodnu ravnopravnost vrate na pozicije politike, bilo u centralnim jedinicama za koordinaciju politike ili u ključnim odeljenjima. Preporučuje se još da preraspodeljeno osoblje i dalje ima ulogu mesta kontakta u svojim odeljenjima ili opštinama. Sprovodenje tog predloga omogućilo bi delotvorno izvršavanje obaveza utvrđenih Nacrtom zakona.
124. Vlada je već donela Uredbu br. 1/2006 o osnivanju, nadležnostima i zadacima Međuresornog saveta za rodnu ravnopravnost, dok je Ministarstvo lokalne samouprave donelo Administrativno uputstvo 2005/8 o utvrđivanju nadležnosti i opisu poslova službenika za rodnu ravnopravnost u opštinama i Ministarstvu za lokalnu upravu. Ti podzakonski akti treba da ostanu na snazi dok ne budu doneti novi; novim podzakonskim aktima biće utvrđene institucionalne strukture za pitanja rodne ravnopravnosti ili službenici za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i opštinama sa jasnim dužnostima, kako to nalaže Nacrt zakona.³¹³

³¹⁰ Vidi stavove 70–84.

³¹¹ Vidi zaključke terenske aktivnosti Saveta Evrope posvećene predlogu reforme institucija za ljudska prava na Kosovu (stavovi 69, 76, 120, 122. i 172. ovog izveštaja) i OEBS, „Uloga i funkcionisanje opštinskih poverenika zaduženih za rodnu ravnopravnost na Kosovu”, 2006.

³¹² Projekat FRIDOM, Funkcionalni pregled sistema ljudskih prava i rodne ravnopravnosti (2010).

³¹³ Vidi stav 190.

125. Suština člana 9. stav 1. i člana 10. stav 1. već je navedena u svrsi Nacrta zakona,³¹⁴ kao i u definiciji opštih i posebnih mera.³¹⁵ Stoga to treba brisati.

126. Član 9. stav 2. treba, kao što je ranije već preporučeno,³¹⁶ prebaciti u novi član o KPRR.

127. Treba uneti novi stav koji glasi:

Sva ministarstva i opštine dužni su da uspostave odgovarajući institucionalni mehanizam za rodnu ravnopravnost, kome će opredeliti dovoljna sredstva iz budžeta i dovoljan profesionalni kapacitet da može koordinisati sprovođenje ovog zakona i obezbediti poštovanje međunarodnih standarda u oblasti rodne ravnopravnosti.

128. Član 9. stav 3, 10. stav 2. i član 10. stav 3. treba preformulisati da bi se utvrdili elementi obaveza njihovih dužnosti:

dužnosti i obaveze institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost treba da obuhvate: koordinaciju primene ovog zakona i Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost; usmeravanje razvoja sektorske politike; saradnju sa Agencijom za rodnu ravnopravnost; izradu dvogodišnjih izveštaja o sprovodenju Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost i drugih izveštaja koji se podnose Agenciji; sprovodenje drugih opštih mera predviđenih ovim zakonom.

129. Član 9. stav 4. i član 10. stav 4. treba preformulisati tako da glase:

Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost funkcionišu u skladu s podzakonskim aktima o svome osnivanju.

Član 15. Jedinica za rodnu ravnopravnost pri Instituciji zaštитnika građana

130. Ova odredba treba da definiše IZG kao koje rešava po pritužbama zbog diskriminacije. Odredba treba da bude u skladu sa Zakonom o zaštитniku građana, a pošto taj Zakon ne definiše strukturu Institucije tako da obuhvata i Jedinicu za rodnu ravnopravnost, ona ne treba ni da bude deo ovog Nacrta zakona. „Jedinica za rodnu ravnopravnost pri Instituciji zaštитnika građana” u ovoj odredbi stoga treba da bude zamenjena „Institucijom zaštитnika građana na Kosovu”.

Član 16. Prikupljanje informacija i rodno razvrstani statistički podaci

131. Sadržaj ovog člana već je uvršten u odredbu o opštим merama koje se nalažu svim institucijama, pa se stoga može brisati.³¹⁷

132. Međutim, važnost koja se pridaje prikupljanju i analizi rodno razvrstanih statističkih podataka razvrstanih u dokumentima Komiteta CEDAW i Saveta Evrope može zahtevati postojanje zasebnog člana da bi se u većoj meri naglasio zahtev za preduzimanje takvih aktivnosti. Ako se odabere ta mogućnost, ovaj član treba pojednostaviti tako što će se kombinovati član 16. stav 1. i član 16. stav 2, zato što se u suštini odnose na isto. Međutim, ovom odredbom onda konkretno treba obuhvatiti i pojam „budžeta”. Pored toga, član 16. stav 3, ako se zadrži u tekstu, treba pojasniti da bi se obrazložilo šta znači integrisanje „rodnog aspekta” ili „rodnog pokazatelja”.

133. Član 16. stav 4. ne spada u Nacrt zakona i treba ga brisati.

Član 17. Političke stranke

134. Iako zaslužuje svaku pohvalu zahtev da političke stranke promovišu ravnopravnu zastupljenost žena, njihovo odbijanje da to učine ne povlači za sobom nikakve kazne, sem ako se to ne bude povezano sa Izbornim zakonom i Zakonom o finansiranju političkih stranaka. Pored toga, ova odredba, kako izgleda, učinila bi nezakonitim da se, na primer, formira Ženska stranka.

³¹⁴ Član 2.

³¹⁵ Vidi stavove 27–30 i 70–84.

³¹⁶ Vidi stav 116.

³¹⁷ Vidi stav 73.

135. Ipak, ovu odredbu treba takođe čitati u skladu s postojećim okolnostima na Kosovu, gde u političkim strankama muškarci imaju potpuno dominantan položaj i gde bi jedna makar ovako slaba odredba o promovisanju rodne ravnopravnosti u političkim strankama još uvek mogla biti korisna makar kao politički podsetnik strankama.
136. Međutim, stranke treba da poštuju kvotu od 40% kada je reč o dostavljanju spiska kandidata na izborima, a Izborni zakon treba izmeniti i dopuniti tako da odrazi taj zahtev i da obezbedi sprovodenje te odredbe time što će se iz izbornog procesa diskvalifikovati stranke koje ne ispoštuju ovu kvotu. Zato treba dodati novi stav koji bi to sasvim jasno utvrdio:

Političke stranke dužne su da poštuju načelo ravnopravne zastupljenosti kod podnošenja spiska kandidata za izbore na svim nivoima državne vlasti.

137. Englesku verziju člana 17. treba redigovati, tako da se umesto reči „promote” (promovisati, unaprediti) koristi reč „enhance” (pojačati, osnažiti).

Član 18. Građansko društvo

138. Nacrt zakona ne treba da propisuje obaveze za organizacije građanskog društva, već saradnju institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost s građanskim društvom. Ta saradnja je uneta u odgovornosti Agencije za rodnu ravnopravnost³¹⁸ ali je vredi istaći u zasebnom članu. Bilo bi primerenije da izmenjeni član bude u saglašen sa članom koji propisuje funkcije i odgovornosti Agencije.

Član 19. Zabrana diskriminacije prema polu u oblasti zapošljavanja i (izbora) profesije

139. Ova odredba je u skladu s Direktivom 2006/54 EK.

Član 20. Zabrana rodne diskriminacije u programima socijalnog osiguranja zaposlenih

140. Ova odredba je u skladu s Direktivom 2006/54 EK.

Član 21. Obaveze poslodavca u domenu radnih odnosa

141. Ovo je veoma detaljna odredba, čiji su neki delovi već obuhvaćeni članom 19. Na primer, definicija posredne diskriminacije u stavu 1. tačka 1. i stavu 1. tačka 7. već je obuhvaćena članom 19. stav 1. tačka 1. kojim se zabranjuje posredna ili neposredna diskriminacija u oblasti zapošljavanja, kriterijuma za izbor na konkursu za radno mesto i uslovima radnog angažovanja. Ako je namera da se ova materija bliže odredi radi veće jasnoće, onda bi to jezički trebalo uskladiti i redigovati.

142. Tako bi barem poslednji deo prve rečenice u stavu 1. tačka 1. engleskog teksta trebalo redigovati da glasi:

and ensure equal opportunities for women and men to apply for vacant positions (i obezbediti jednakе prilike za muškarce i žene da konkurišu za upražnjena radna mesta).

Druga rečenica engleskog teksta takođe treba da bude redigovana, tako da glasi:

Encouragement by the vacancy notice for the under-represented sex to apply, in cases when a vacant position belongs to the category of work without equal representation of men and women, shall not constitute discrimination (Podsticanje u oglasu o upražnjrenom radnom mestu predstavnika slabije zastupljenog pola da se prijave na konkurs kada upražnjeno radno mesto spada u onu radnu kategoriju u kojoj ne postoji ravnopravna zastupljenost muškaraca i žena, ne predstavlja diskriminaciju).

143. Poslednji deo tog stava 1. tačka 2. treba da glasi „persons of one sex” (lica istog pola).

144. U stavu 1. tačka 4. treba upotrebiti reči „men and women” umesto „males and females”.

³¹⁸ Vidi stav 104.

145. U stavu 1. tačka 8. treba brisati reč „genders” (rodovi).
146. Stav 1. tačku 9. treba redigovati da glasi „equal pay for equal work and work of equal value” (jednaka plata za jednak rad i rad jednake vrednosti) saglasno članu 141. Ugovora EU.
147. Stav 1. tačka 10. u skladu je s Direktivom 2006/54 EK.
148. Stav 1. tačka 12. u skladu je s Direktivom 2006/54 EK, ali na engleskom reč „correspond” (odgovarati) treba zameniti rečju „combine” (kombinovati).
149. Mada je stav 1. tačka 13. istovetan sa odredbom u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti u društvu Republike Albanije, on je ovde samo deklaratoran zato što nije uključena odredba iz albanskog zakona koja glasi da takve žene

koriste usluge zajednice, sektorskiju politiku rada i zapošljavanja i profesionalnu obuku na osnovu važećeg zakonodavstva.

Slično tome, Savet Evrope je preporučio da:

sva nezaposlena lica koja se posvete kućnim poslovima ili društvenom radu, treba da budu u istom položaju kao i radnici, kada je reč o zaštiti u slučaju starosti i invalidnosti, ili treba da imaju pravo na starosnu penziju i naknadu za invalidnost bez uplaćenih doprinosa, ili treba da im bude dozvoljeno da se uključe u programe dobrovoljnog penzijskog osiguranja za starost ili invalidnost u okviru sistema socijalnog staranja.³¹⁹

150. Međutim, budući da u stavu 1. tačka 13. nije utvrđena nikakva obaveza poslodavca, taj stav treba brisati ili ga staviti drugde, samo ako sadrži neka davanja po osnovu „doprinosa razvoju porodice i društva”.

151. Stav 2. je u skladu s Direktivom 2006/54 EK.

Član 22. Zabranu rodne diskriminacije u pristupu robi i uslugama i snabdevenosti robom i uslugama
152. Ova odredba je u skladu s Direktivom 2004/113 EK.

Član 23. Usklađenost

153. Ova odredba je preuzeta iz Direktive 2006/54 EK, ali je možda isuviše uopštena za Nacrt zakona. Ona treba da bude deo Nacrta zakona o zaštiti od diskriminacije ili Zakona o radu. Inače, treba da bude deo odeljka koji se odnosi na pravnu zaštitu i kazne.

Član 24. Zabranu rodne diskriminacije i neravnopravnog postupanja

154. Ova odredba koja se tiče obrazovanja, znatno je slabije napisana u poređenju sa prethodnim odredbama koje se odnose na zapošljavanje. Čini se da ova odredba sledi Zakon o rodnoj ravnopravnosti u društvu Republike Albanije. Međutim, u njoj nedostaju neki ključni delovi iz albanskog zakona, te je postojeći zakon u tim delovima jasniji. Tako ovde nedostaje jasna odredba o jednakom pravu na obrazovanje, koja je od ključnog značaja ako se ima na umu situacija na Kosovu, o čemu svedoče statistički podaci o upisu devojčica u škole. Sem toga, ova odredba treba da bude više u skladu sa članom 10. CEDAW i u njoj treba takođe navesti da obrazovne institucije ne smeju da primenjuju diskriminaciju u postupku upisa, omogućavanja pristupa uslugama, objektima i davanjima, kao što su stipendije, ocene, sticanje diploma i akademskih zvanja, pristup profesionalnoj obuci, kontinuiranom obrazovanju i sportovima.

155. Stav 1. treba da sadrži predlog „by” (pomoću), a ne samo „within” (unutar, u sklopu). Sem toga, pre reči „is prohibited” (zabranjeno je), a posle reči „at all levels” (na svim nivoima) treba dodati sledeće:

³¹⁹ Preporuka br. R (87) 5 Komiteta ministara Saveta Evrope o opštoj primenljivosti socijalnih davanja za slučaj starosti ili invalidnosti.

uključujući pristup obrazovanju, procesu prijema, pristup uslugama, objektima i davanjima, kao što su stipendije, rezultati ocenjivanja, postizanje diploma i naučnih zvanja, pristup profesionalnom obrazovanju, kontinuiranom usavršavanju, sportovima i drugim oblastima).

156. U uvodnoj rečenici stava 2, u engleskom tekstu, treba navesti:

The following shall constitute discrimination based on sex: (Sledeće predstavlja diskriminaciju po osnovu pola:)

157. Stav 2.1 je nejasan na engleskom jeziku, a nejasan je i u prevodu albanskog Zakona. Ako je moje tumačenje ispravno, tom odredbom treba zabraniti:

any gender based restriction, or barriers in the creation of necessary facilities, to be educated in public or private institutions which offer education or other qualification and training services (svako rodno zasnovano ograničavanje ili prepreke za izradu neophodnih objekata, za sticanje obrazovanja u javnim ili privatnim institucijama koje pružaju obrazovanje ili drugi vid profesionalne kvalifikacije i obuke).

158. Stav 2.2. je nejasan na engleskom jeziku i prema mom tumačenju njime treba zabraniti

different opportunities for men and women in the selection of a special study, training or graduation, and with regards to duration of classes unless justified by a legitimate aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary (različite prilike pružene muškarcima i ženama u izboru za posebne studijske programe, obuku ili diplomiranje, kao i u vezi sa trajanjem nastave, sem ako je ta različitost opravdana legitimnim ciljem i ako su sredstva za ostvarivanje tog cilja srazmerna i potrebna).

Član 25. Obrazovanje o rodnoj ravnopravnosti

159. Kada kao primer koristimo Zakon o rodnoj ravnopravnosti u društvu Republike Albanije, njegov važan elemenat na koji treba ukazati jeste da obrazovni materijal ima ulogu u:

promovisanju i izgradnji mentaliteta ravnopravnosti i sprečavanju diskriminacije po polu, negativnih stereotipa, predrasuda i kanonske prakse ili bilo koje druge prakse koja krši načela rodne ravnopravnosti.

Sem toga, treba naglasiti i da CEDAW poziva na:

eliminaciju svih stereotipnih predstava o ulogama muškaraca i žena.³²⁰

kao i da je Savet Evrope pozvao zemlje članice da

uvedu u školski program obrazovanje i obuku kojima je cilj da se mlađi senzibilizuju u pogledu rodne ravnopravnosti i da se pripreme za demokratsko građanstvo.³²¹

160. Stoga stav 1. treba proširiti tako da se posle reči „rodna ravnopravnost” doda:

i obrazovanje o rodnoj ravnopravnosti treba da bude uključeno u školske programe na svim nivoima.

161. Slično tome, stav 2. treba proširiti tako da se posle „rodne perspektive” dodaju reči:

i eliminacija negativnih stereotipa, predrasuda, tradicionalne prakse i drugih vidova prakse koji su u suprotnosti s načelom rodne ravnopravnosti.

Član 26. rodna ravnopravnost u medijima

162. Član 5. CEDAW nalaže da se preduzmu mere:

da bi se otklonile predrasude, kao i uobičajena i svaka druga praksa zasnovana na shvatanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola i stereotipnoj ulozi muškaraca, odnosno žena.

Sem toga, Komitet CEDAW poziva na:

³²⁰ CEDAW, član 10.

³²¹ Preporuka Rec(2003)3 Komiteta ministara Saveta Evrope o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, 12. mart 2003.

Uključivanje svih medija na javne edukativne programe o ravnopravnosti žena i muškaraca, a naročito upoznavanja žena sa njihovim pravom na ravnopravnost bez diskriminacije.³²²

Na taj način stav 1. služi kao podsetnik medijima kakva je njihova uloga u eliminisanju diskriminacije.

163. Stav 2. sadrži stvarnu zabranu. Pitanje je kako primeniti takvu zabranu, posebno s obzirom na privatne medije i činjenicu da se postavlja pitanje da li to utiče na njihovo pravo na slobodu izražavanja. Biće potrebne smernice za primenu ove zabrane i one bi se mogle izvesti iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa govorom mržnje.

Član 27. Zajednički imetak u braku

164. Savet Evrope preporučuje vladama da uzmu u obzir mogućnost usvajanja sistema svlasništva i suzakupa kao naina za jačanje prava na stanovanje u porodičnom domu.³²³ Pored toga, Savet Evrope je preporučio da se

ne prihvataju ni tolerišu nikakve kulturne tradicije ili kulturni običaj koji se negativno odražavaju, pre svega, na mogućnost žena i devojaka da u potpunosti uživaju svoja ljudska prava ili ljudsko dostojanstvo.³²⁴

165. Ta tema je već dobro uređena kosovskim Zakonom o porodici i Zakonom o nasleđivanju, koji utvrđuje zajedničku imovinu supružnika i potrebu da se imovina vodi na ime oboje supružnika. Međutim, primena tog zakona i dalje je problematična s obzirom na kulturnu tradiciju u kojoj se nasleđivanje i vlasništvo vode po muškoj liniji.³²⁵ Tako je jedan od ispitanika s kojim se razgovaralo rekao Radnoj grupi međunarodnih i lokalnih eksperata Projekta zaduženoj za formulisanje predloga institucionalne reforme da je pokušao da imovinu koju su kupili on i njegova supruga upiše na imena oboje, ali je službenik u katastru odbio da to učini zato što je kupoprodajni ugovor glasio samo na njega.

166. Naslov ove odredbe treba, na engleskom, da sadrži izraz „joint property” (zajednička imovina), a ne „joint wealth” (zajedničko bogatstvo).

167. Ova odredba bi možda prvo trebalo da se uopštenije bavi ravnopravnosću svih lica bez obzira na njihov porodični ili bračni status (pa bi tako, na primer, mogla da nosi naslov „Bračni i porodični odnosi”), utvrđujući da su „sva lica ravnopravna, bez obzira na porodični i bračni status”. Pored toga, odredbom bi moglo biti utvrđeno da:

supružnici i partneri u životnoj zajednici imaju jednaka prava i odgovornosti, uključujući i pravo na upravljanje zajedničkom imovinom i raspolažanje njome u skladu sa zakonom.

168. Kosovski Zakon o porodici propisuje zaštitu od prevremenog stupanja u brak, ali dopušta brak od šesnaeste godine, pošto se nadležni sud uveri da je ostvarena „fizička i psihička zrelost” i pošto sasluša maloletnika, roditelje i starateljski organ.³²⁶ CEDAW u članu 16. predviđa poništaj pravnog dejstva dečjih brakova i poziva da se u zakonu utvrdi minimalni uzrast za stupanje u brak. Komitet CEDAW preporučuje da minimalni uzrast za stupanje u brak bude 18 godina.³²⁷ Zakonodavac treba da razmotri mogućnost proširenja zaštite iz Zakona o porodici na uzrast od 18 godina. Taj zakon bi dalje mogao da utvrdi da su

dečji brakovi zabranjeni i nemaju nikakvo pravno dejstvo.

³²² Komitet CEDAW, Opšta preporuka br. 28. o osnovnim obavezama Potpisnica u skladu sa članom 2. CEDAW, CEDAW/C/GC/28, 2010.

³²³ Preporuka br. R (81) 15 Saveta Evrope o pravima supružnika u vezi sa stanovanjem u porodičnom domu i korišćenjem stvari iz domaćinstva, 16. oktobar 1981.

³²⁴ Preporuka CM/Rec(2007)17 Komiteta ministara Saveta Evrope o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti, 21. novembar 2007.

³²⁵ Udrženje pravnika Norma, istraživanje i nadzor nad ostvarivanjem zakona o rodnoj ravnopravnosti, 2011.

³²⁶ Kosovski Zakon o porodici 2004/32, članovi 15. i 16.

³²⁷ CEDAW, Opšta preporuka br. 21. o ravnopravnosti u braku i porodičnim odnosima, CEDAW/C/GC/21, 1994.

169. Postojeći stav 1. treba prenesti posle uopštenije odredbe koja je upravo predložena u vezi s ravnopravnošću supružnika, s tim što poslednji deo stava 4. „i ne može se otuđiti bez saglasnosti oba bračna druga“ treba dodati na kraju; posle toga sledila bi predložena zabrana dečjih brakova.

170. Stav 2. je već obuhvaćen stavom 1. pa ga stoga treba brisati.

171. Stavovi 3. i 4. obuhvaćeni su Porodičnim zakonom pa ih stoga treba brisati.

172. Stav 6. treba da bude više u skladu sa Zakonom o nasleđivanju i treba da glasi:

Muškarci i žene pod istim uslovima ravnopravni su u pogledu nasleđivanja.

Članovi 28–37 u poglavljiju VIII

173. Izvorni tekst postojećeg zakona predviđao je da advokat za rodnu ravnopravnost prima pritužbe u vezi navodne diskriminacije ali je, u procesu proglašenja, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN (UNMIK) zamenio advokata za rodnu ravnopravnost Institutom zaštитnika građana (IZG) kako bi sprečio preklapanje nadležnosti.

174. Nacrt zakona predviđa u tim odredbama uvođenje još jednog pravnika u Agenciju koji bi primao pritužbe, ali bi i to dovelo do dupliranja ovlašćenja zaštитnika građana, bilo bi skupo i ne bi bilo u skladu s Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije. S tih razloga treba brisati članove 28–37. u poglavljiju VIII.

Pravna zaštita

175. Direktiva 2006/54 EK propisuje da je obezbeđivanje adekvatnog sudske ili upravnog postupka za izvršenje od presudnog značaja za delotvornu primenu načela ravnopravnosti. Savet Evrope utvrđuje da delotvorni pravni lekovi i kazne obeshrabruju diskriminaciju tako što, na primer, donose

rešenja o sprečavanju diskriminacije (kojima zabranjuju neku radnju ili zahtevaju njenu obustavu, ili zahtevaju da se neka radnja sproveđe, poništavajući odluku diskriminatore prieđe); izriču odgovarajuće kazne u slučaju nepostupanja shodno tim rešenjima, kao administrativne ili, prema potrebi, krivične sankcije radi kažnjavanja postupaka diskriminacije (kao kazne su predviđene novčane kazne, suspendovanje dozvole za rad, javno obelodanjivanje diskriminacije); i naknadu štete žrtvama diskriminacije.³²⁸

176. Pitanje pravne zaštite prepoznato je kao nedostatak postojećeg zakona, pa stoga Nacrt zakona treba da ima jasnije formulisan deo o pravnim lekovima.

177. Pravna zaštita zajemčena Nacrtom zakona treba da obuhvati i mogućnost podnošenja pritužbe IZG, kao i upravni, parnični, krivični, disciplinski i prekršajni postupak i, na kraju, žalbu Ustavnom sudu. Međutim, ne moraju sva ta pravna sredstva biti u celosti navedena u Nacrtu zakona. S tog razloga, u Nacrtu zakona treba uneti opštu odredbu prema kojoj se u Poglavlju VIII – koje inače treba spojiti sa Poglavljem IX i dati mu naslov potonjeg poglavlja – ništa ne može tumačiti kao ograničenje za pokretanje sudskega postupka, koja bi glasila:

Ništa u ovom poglavlju ne može se tumačiti kao ograničenje prava na pokretanje parničnog, krivičnog ili prekršajnog postupka zbog povrede prava zajemčenih ovim zakonom.

178. Zakonom o zaštитniku građana i Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije propisan je postupak podnošenja pritužbe zaštитniku građana, tako da ovaj nacrt zakona treba samo da utvrdi da je taj postupak prihvatljiv i kada je reč o pritužbama zbog nepoštovanja njegovih odredaba.

³²⁸ Preporuka br. R (85)2 Komiteta ministara Saveta Evrope o pravnoj zaštiti od diskriminacije po osnovu pola, 5. februar 1985.

179. Članom 193. Krivičnog zakonika utvrđena je zaštita od povrede ravnopravnog statusa građana i državljana Republike Kosovo i u Nacrtu zakona treba utvrditi da se ta zaštita mora tumačiti u svetu odredaba Nacrta zakona.

180. Zakon o prekršajima bivše Jugoslavije³²⁹ još uvek važi na Kosovu kada je reč o prekršajnom postupku. Važenje tog zakona treba jasno definisati u članu 29. (Kaznene odredbe).³³⁰

181. Zakonom o upravnom postupku uređen je postupak koji se preduzima kada se neka upravna odluka negativno odrazi na neko lice, pa u ovom nacrtu zakona treba jasno staviti do znanja da isto važi kada se ne poštuju njegove odredbe.

182. Zakonom o radu i Zakonom o inspekciji rada propisana je mogućnost da zaposleni podnesu žalbu inspekciji rada zbog pitanja koja spadaju u nadležnost tog tela. Treba ozbiljno razmotriti mogućnost da se inspekciji rada proširi nadležnost i na odredbe u Nacrtu zakona koje se odnose na radne odnose, jer pružaju sveobuhvatnu zaštitu tako da treba predvideti i delotvoran pravni lek. Međutim, to bi zahtevalo dodatne konsultacije i izmene i dopune relevantnih zakona.

Plan 38. Sudska zaštita

183. Parnični postupak je verovatno postupak koji se najčešće koristi, pa bi zato bilo korisno da se definišu svi relevantni detalji – uključujući teret dokazivanja, nadležnosti sudova, lica koja mogu da pokrenu postupak, i mogućnosti rešavanja po hitnom postupku – što treba urediti bilo u ovom nacrtu zakona, ili u Nacrtu zakona o zaštiti od diskriminacije. Ako postupak bude u potpunosti utvrđen u ovom nacrtu zakona, onda se kao dobar model može koristiti Zakon o rodnoj ravnopravnosti Republike Srbije.³³¹ Međutim, budući da je namera da se Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije utvrdi postupak koji će se ovde koristiti, dovoljno je da se u ovom nacrtu zakona samo jasno navede da se taj postupak primenjuje i na pritužbe koje se odnose na njegove odredbe.

184. Stoga bi član 38. trebalo preformulisati da glasi:

Lice koje smatra da je žrtva diskriminacije ili da su njegova prava na ravnopravno postupanje povređena po osnovu pola može da zatraži zaštitu pred nadležnim sudom u skladu s postupkom za zaštitu od diskriminacije (uključujući naknadu štete) saglasno Zakonu o zaštiti od diskriminacije.

Regionalna nadležnost

185. Ova odredba treba da postane deo člana 38. da bi se utvrdio nadležni sud, osim ako je dovoljno pozvati se na Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije. Ipak, ako ostane ista, tada naslov na engleskom jeziku treba da glasi „Territorial Competence” (Mesna nadležnost).

Član 28. Disciplinske mere (ovaj član nije prenumerisan u Nacrtu zakona)

186. Nije jasno zbog čega se disciplinske mere odnose samo na član 21. stav 1. tačka 8. (nema diskriminacije u sistemu klasifikacije poslova, gde se isti primenjuje). Takođe nije jasno da li pomenute disciplinske važe u skladu sa upravnim postupkom ili u skladu s postupkom inspekcije rada. Ovu odredbu treba brisati.

Član 29. Kaznene odredbe (ovaj član nije prenumerisan u ovom nacrtu zakona)

187. U ovoj odredbi su pobrkane stvari na koje se ona poziva, tako da ju je teško komentarisati. U Nacrtu zakona treba utvrditi koje su odredbe prekršene kada je reč o prekršaju i onda utvrditi važeće sankcije. Da bi bilo jasno koji se vid ponašanja opisan u ovom nacrtu zakona smatra prekršajem, predmetno ponašanje treba ponoviti. Na primer:

Poslodavac koji u obaveštenje o konkursu za radno mesto unese diskriminatorne elemente kršeći na taj način član [...] ovog zakona biće kažnen novčanom kaznom od (...) do (...).

³²⁹ „Službeni list SAP Kosovo”, br. 23/79.

³³⁰ Ova odredba u Nacrtu zakona nije prenumerisana; vidi stavove 188–189.

³³¹ Zakon o rodnoj ravnopravnosti Republike Srbije, čl. 43-51; vidi Prilog.

188. Utvrđeni iznos koji se plaća na ime novčane kazne takođe treba uskladiti s Nacrtom zakona o zabrani diskriminacije.

Član 31. Stavljanje van snage

189. Ovaj nacrt zakona ne treba da stavi van snage podzakonska akta o pitanjima koja i dalje moraju biti uređena podzakonskim aktima pre no što budu usvojena nova akta čije donošenje nalaže ovaj nacrt zakona. Stoga stav 3. treba brisati.

Završne preporuke

190. Zakonodavac treba da razmotri mogućnost da u Nacrt zakona unese zabranu diskriminacije na osnovu pola u ostvarenju prava na zdravstvenu zaštitu, uključujući pravo na prevenciju i rano otkrivanje bolesti, brigu o reproduktivnom zdravlju (za vreme trudnoće, porođaja i porođajnog odsustva), zdravstvenu zaštitu u slučaju bolesti i povrede i zdravstvenu zaštitu u smislu planiranja porodice, pored opšte zaštite od diskriminacije koja je utvrđena Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije.

191. UNFPA je preporučila da se u zakonsku regulativu uvrsti zabrana selektivnih abortusa po osnovu pola fetusa i kazne za pojedince i zdravstvene ustanove. Međutim, istraživanje celihodnosti takve odredbe i potrebe za njom prevazilaze okvire ovog mišljenja.

5. REZIME PREPORUKA

192. Delokrug primene ovog nacrtu zakona treba da obuhvati kako **javne, tako i privatne institucije**. On treba da obuhvati lica sa zaštićenim karakteristikama promene pola.

193. Definicije treba da obuhvate **pol, rod, lica sa zaštićenim karakteristikama promene pola, kao i nasilje nad ženama**.

194. Definicija **ravnopravne zastupljenosti muškaraca i žena** treba da bude pozitivno formulisana, a istu tu terminologiju treba koristiti u celom tekstu Zakona.

195. Nacrt zakona treba da sadrži **jasnu zabranu i neposredne i posredne diskriminacije**, i utvrdi da zabrana diskriminacije prema ženama obuhvata diskriminaciju po osnovu bračnog statusa, trudnoće, rase, invaliditeta, seksualne orientacije itd. u skladu s Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije i sa CEDAW. Tome treba posvetiti samo jedan član.

196. U Nacrtu zakona treba veoma jasno utvrditi odgovornosti svih kosovskih institucija u pogledu rodne ravnopravnosti. To treba da bude glavni deo ovog Zakona i to bi mogao da bude deo **opštih mera** koje se traže od svih institucija da bi se poslala poruka da poštovanje i promovisanje rodna ravnopravnost jeste obaveza svih institucija, a njihove odgovornosti treba da obuhvate rodnu analizu, izradu konkretnih akcionalih planova, integrisanje rodne ravnopravnosti, rodno osetljivo zapošljavanje i imenovanja, rodno odgovorno opredeljivanje budžetskih sredstava i prikupljanje podataka razvrstanih prema polu.

197. **Posebne (afirmativne) mere** treba da budu povezane s ciljem ravnopravne zastupljenosti (najmanje 40% slabije zastupljenog pola).

198. Zasebno poglavlje treba posvetiti **institucionalnom mehanizmu za rodnu ravnopravnost**.

199. Treba doneti odluku koliko konkretan treba da bude ovaj nacrt zakona i koja pitanja treba bliže urediti podzakonskim aktima, da bi se izbegle njegove preterano česte izmene. Preciziranje naziva i položaja centralne jedinice za koordinaciju politike rodne ravnopravnosti treba da se uredi podzakonskim aktom, ali će svaka promena postojećeg ustrojstva oslabiti **Agenciju za**

rodnu ravnopravnost, zato što je ona već dobro situirana na najvišem mogućem nivou u vlasti, što joj obezbeđuje delotvornost u radu s drugim ministarstvima, pošto je za agenciju najbitnije da uživa dovoljnu političku podršku i da je njen rad vidljiv i prepoznatljiv u javnosti. Najbolji kurs akcije zato bi mogao biti da se **bliže odredi ime i položaj Agencije** u ovom nacrtu zakona, ali bi njenu organizaciju trebalo urediti podzakonskim aktom.

200. U Nacrtu zakona treba razjasniti funkcije i odgovornosti Agencije za rodnu ravnopravnost da bi obuhvatile i **prethodnu analizu zakona i drugih političkih dokumenata; izgradnju kapaciteta standarda rodna ravnopravnost**, uključujući alate za integrisanje rodne ravnopravnosti i rodno osetljivo budžetiranje za sve institucije a ne samo za službenike i jedinice za rodnu ravnopravnost; isto važi za analizu stanja rodne ravnopravnosti na Kosovu.
201. **Kosovski program rodne ravnopravnosti** glavni je i najvidljiviji strateški dokument za akciju u oblasti rodne ravnopravnosti. Svako prikupljanje novčanih sredstava od donatora zavisiće od snage tog programa. Radi bolje jasnoće, ovo treba obuhvatiti zasebnim članom, tako što će se odgovornost za novi program i buduće programe poveriti Agenciji za rodnu ravnopravnost i vlasti, uz obavezni nadzor Skupštine, koja ima ukupnu odgovornost za sve te programe.
202. Nasuprot položaju Agencije za rodnu ravnopravnost, **ministarstva i opštine** treba sami da utvrde svoje **institucionalno ustrojstvo za postizanje rodne ravnopravnosti** jer se konkretnе potrebe pojedinačnih ministarstava i opština izvesno uzajamno razlikuju. Međutim, sva ministarstva i sve opštine treba da imaju bar po jednog službenika za rodnu ravnopravnost i dovoljan budžet, a postojeći službenici za rodnu ravnopravnost treba da se koriste zbog obuke koju su pohađali, iskustva koje imaju i poznavanja funkcionalisanja institucija. Njihovo ustrojstvo i dužnosti treba da se utvrde podzakonskim aktima, i da obuhvate sledeće: koordinaciju sprovodenja ovog zakona i KPRR; smernice za razvoj sektorske politike; saradnju sa Agencijom za rodnu ravnopravnost; pripremu dvogodišnjih izveštaja o sprovodenju KPRR i drugih izveštaja koji se dostavljaju Agenciji; i primenu drugih opštih mera predviđenih ovim zakonom.
203. **Institucija zaštitnika građana na Kosovu** treba da ostane **telo nadležno za ravnopravnost** koje rešava o pritužbama za diskriminaciju prema polu. Novi pravni zastupnik za prijem pritužbi u Agenciji značio bi dupliranje ovlašćenja IZG, to bi bilo skupo i ne bi bilo u skladu sa Nacrtom zakona o zaštiti od diskriminacije.
204. **Političke stranke** treba da poštuju kvotu od 40% prilikom podnošenja spiskova kandidata na izborima, a Nacrt zakona treba da zahteva od njih da to učine.
205. Jedan od aspekata postojećeg zakona kritikovan zbog nejasnoća je oblast **pravne zaštite**. Pravna zaštita u smislu rodne ravnopravnosti treba da obuhvati nadležnost za upravni, parnični, krivični, disciplinski i prekršajni postupak, i postupak po pritužbama dostavljenim IZG, ustavnu žalbu i možda inspekciju rada. Međutim, ne moraju svi ti pravni lekovi biti podrobno utvrđeni u Nacrtu zakona. Parnični postupak će verovatno biti najčešće primenjivan i zato je korisnije ako bi se relevantni detalji utvrdili u ovom nacrtu zakona ili u Nacrtu zakona o zaštiti od diskriminacije.
206. Treba ozbiljno razmotriti proširenje nadležnosti **Inspekcije rada** na odredbe o radnim odnosima iz ovog nacarta zakona. Za to će biti potrebne dodatne konsultacije i izmene i dopune postojećih zakona, ali se može očekivati da se time daju delotvorna pravna sredstva za slučaj povreda prava u toj oblasti, a da se pritom ne mora isključivo oslanjati na pravosudni sistem.
207. Nacrtom zakona treba jasno utvrditi šta predstavlja prekršaj saglasno njegovim odredbama i nivo **novčanih kazni** i drugih iznosa koji se mogu izreći za povrede ovih odredaba.

6. ZAKLJUČAK

208. Usvajanje ovog nacrta zakona omogućava da se napravi zaista dobar pravni instrument koji će biti prilagođen postojećim okolnostima na Kosovu i koji će istovremeno biti u skladu s drugim zakonima, uključujući Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije i Zakon o zaštitniku građana. Ovaj nacrt zakona sasvim jasno može da otkloni nedostatke koji su utvrđeni u postojećem zakonu i da razjasni funkcije i odgovornosti da bi se olakšala dalja primena zakona.
209. Međutim, malo je verovatno da će Nacrt zakona bitno uticati na izazove u pogledu ostvarivanja rodne ravnopravnosti, barem u početku, ako ne bude jasne političke podrške, ako se potreba za rodnom ravnopravnošću ne inegriše u sve oblasti političkog odlučivanja i kreiranja politike i ako se ne poveća kapacitet institucija za korišćenje tih sredstava. Uspešna primena dalje će zavisiti od podizanja nivoa svesti i vidljivosti korišćenja raspoloživih pravnih lekova.
210. Novi Kosovski program rodne ravnopravnosti pruža mogućnost Agenciji za rodnu ravnopravnost da konsultuje i uključi sve relevantne organe vlasti u postupak koji će voditi ka njegovom donošenju. To takođe pruža priliku da se utvrde koraci koji će pospešiti primenu tog programa. Budući da KPRR ističe ove godine, postupak izrade (novog programa) treba započeti što pre. Sem toga, taj proces treba veoma realno da navede šta je moguće uraditi u utvrđenim rokovima, a sam KPRR treba da se zasniva na mogućnostima uticaja. Kada se raspravlja o novom KPRR, bilo bi dobro imati na umu preporuke iz Izveštaja FRIDOM o tome da je za uspešnu primenu programa neophodno jasno utvrditi mere, pokazatelja uspeha i budžetske resurse.
211. Autorka je pročitala mišljenja na Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana iz jula 2013, kao i na Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije i podržava zaključke i preporuke koji su u tim mišljenjima sadržani.

PRILOG

1. Bosna i Hercegovina: Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Član 23.

- (1) Svako ko smatra da je žrtva diskriminacije ili da mu je diskriminacijom povrijedeno neko pravo može tražiti zaštitu tog prava u postupku u kojem se odlučuje o tom pravu kao glavnom pitanju, a može tražiti i zaštitu u posebnom postupku za zaštitu od diskriminacije u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije BiH („Službeni glasnik BiH”, broj 59/09).
- (2) Žrtva diskriminacije prema odredbama ovog Zakona ima pravo na naknadu štete prema propisima koji uređuju obligacione odnose.
(...)

Republika Srbija: Zakon o rodnoj ravnopravnosti

VI. SUDSKA ZAŠTITA

Građanskopravna zaštita

Član 43.

Svako lice kome je povređeno pravo ili sloboda zbog pripadnosti određenom polu može da pokrene postupak pred nadležnim sudom i da zahteva:

- 1) utvrđivanje povrede izvršene diskriminatorskim postupanjem;
- 2) zabranu vršenja radnji od kojih preti povreda;
- 3) zabranu daljeg preduzimanja, odnosno ponavljanja radnji koje su izazvale povredu;
- 4) stavljanje van prometa sredstava, odnosno predmeta kojima je izvršena povreda (udžbenici koji diskriminatorski ili stereotipno predstavljaju pol, štampana glasila, reklamni, propagandni materijal i dr.);
- 5) oticanje povrede i uspostavljanje položaja, odnosno stanja pre izvršene povrede;
- 6) naknadu materijalne i nematerijalne štete.

Postupak iz stava 1. ovog člana mogu pokrenuti, uz saglasnost diskriminisanog lica, u njegovo ime, sindikat ili udruženja čiji su ciljevi vezani za unapređenje rodna ravnopravnost. Ovi subjekti mogu se pridružiti tužiocu u svojstvu umešača.

U slučaju diskriminacije kojom su povređena prava većeg broja lica, subjekti iz stava 2. ovog člana mogu pokrenuti postupak u svoje ime. Lice čije je pravo povređeno može se pridružiti tužiocu u svojstvu umešača.

Posle stupanja u postupak, odnosno posle pokretanja postupka, subjekti iz stava 2. ovog člana mogu preko sredstava javnog informisanja ili na drugi pogodan način obavestiti druga oštećena lica,

sindikate i udruženja o pokrenutoj parnici i pozvati ih da se, kao umešači ili kao suparničari, pridruže tužiocu.

Novi tužilac može naknadno stupiti u parnicu uz tužioca i bez pristanka tuženog posle njegovog upuštanja u raspravljanje o glavnoj stvari.

Postupak u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite

Član 44.

Ukoliko ovim zakonom nisu predviđena posebna pravila, u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak.

Pokretanje postupka

Član 45.

Postupak u parnici za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola može biti pokrenut i pre okončanja postupka za zaštitu prava iz rada i po osnovu rada pred nadležnim organom.

Nadležnost

Član 46.

U parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola nadležan je sud opšte mesne nadležnosti, prema zakonu kojim se uređuju sudovi.

Osim suda opšte mesne nadležnosti, za odlučivanje u parnicama iz stava 1. ovog člana nadležan je i sud na čijem području tužilac ima prebivalište, odnosno boravište.

Hitnost postupka

Član 47.

Postupak u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola naročito je hitan.

Prvo ročište mora se održati u roku od 15 dana od dana prijema tužbe. Rok za odgovor na tužbu je osam dana.

Odluku o predlogu za izdavanje privremene mere sud je dužan da doneše u roku od tri dana od dana prijema predloga.

Rok za prigovor protiv odluke o privremenoj meri iznosi 48 sati od prijema odluke. Odluka o prigovoru donosi se u roku od narednih 48 sati.

Rok za žalbu protiv odluke u parnici za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola jeste osam dana, a drugostepeni sud dužan je da odluči po žalbi u roku od tri meseca od dana njenog podnošenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje parnični postupak.

Oslobađanje od prethodnog plaćanja troškova postupka

Član 48.

U postupku u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola, tužilac je oslobođen prethodnog plaćanja troškova postupka, koji se isplaćuju iz sredstava suda.

Prepostavka krivice i teret dokazivanja

Član 49.

Ne može se dokazivati da je neposredna diskriminacija po osnovu pola učinjena bez krivice, ako je među strankama nesporno ili je sud utvrdio da je izvršena radnja neposredne diskriminacije.

Ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je izvršen akt diskriminacije po osnovu pola, teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti, odnosno načela jednakih prava i obaveza, snosi tuženi.

Privremene mere

Član 50.

Pre pokretanja ili u toku postupka u parnici za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola, diskriminisano lice, odnosno subjekti koji su ovlašćeni na pokretanje postupka, mogu zahtevati određivanje privremene mere kojom se zabranjuje diskriminatorsko postupanje do pravnosnažnog okončanja postupka.

Predlagač mora učiniti verovatnim da postoji konkretna opasnost povrede prava zbog diskriminatorskog postupanja i da bi bez određivanja privremene mere nastupila znatna materijalna ili nematerijalna šteta.

Pod uslovima iz stavova 1. i 2. ovog člana sud može po službenoj dužnosti odrediti privremenu meru.

Žalba protiv rešenja o određivanju privremene mere ne odlaže izvršenje rešenja.

Evidencija i dokumentacija o zaštiti

Član 51.

Sud je dužan da sve pravnosnažne odluke donete u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola dostavi i ministarstvu nadležnom za poslove rodna ravnopravnost.

Ministarstvo nadležno za poslove rodna ravnopravnost dužno je da vodi evidenciju o svim pravnosnažnim odlukama donetim u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola.

Način vođenja evidencije i dokumentacije propisuje ministar nadležan za poslove rodna ravnopravnost.

PRILOG III

**MIŠLJENJE NA NACRT ZAKONA O ZAŠTITI OD
DISKRIMINACIJE**

ANALITIČKI REZIME

U ovom mišljenju analizira se Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije i njegova usklađenost sa evropskim i međunarodnim standardima. Izveštaj zaključuje da Nacrt zakona otelotvoruje gotovo sve evropske standarde za zaštitu ravnopravnosti, ali to u suštini čini samo deklaratorno. Prepreka efikasnosti leži u nedovoljnoj jasnoći kada je reč o tome kako žrtve diskriminacije mogu da zaštite svoja prava, kakvi će im vidovi zadovoljenja povrede prava biti na raspolaganju i na koji će način biti izrečene kazne za prekršaje. Bez obzira na taj ozbiljan nedostatak, Nacrt zakona potpuno opravdano pridaje centralnu ulogu Zaštitniku građana (ombudsmanu) u rešavanju po pritužbama zbog diskriminacije – što bi moglo biti eksplicitnije utvrđeno – ali i efikasnost toga zavisi od reformi postojećeg Zakona o zaštitniku građana. Zatim, bitno je da odredbe ovog nacrta zakona budu usklađene s Nacrtom zakona o rođnoj ravnopravnosti. Štaviše, imperativ je da se ta tri zakona smatraju jednim koherentnim paketom zakonskih mera, a ne trima zasebnima zakonskim aktima.

1. UVOD

1. Ovo mišljenje ocenjuje Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu: Nacrt zakona) sa stanovišta evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava, kao i sa stanovišta dobre prakse. Takođe razmatra efikasnost Nacrta zakona u uređenju institucionalnog ustrojstva u kontekstu postojećih zakonskih i institucionalnih okvira u oblasti ljudskih prava na Kosovu.
2. Mišljenje je pripremio Dejan Palić³³² u sklopu Zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu” (u daljem tekstu: Projekat), kao deo šire procene, čiji je cilj utvrđivanje jakih i slabih strana institucionalnih aranžmana za ljudska prava na izvršnom i na lokalnom nivou, i davanje pravne ekspertize o ovom nacrtu zakona, Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti, Zakona o zaštitniku građana i Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana iz jula 2013 da bi se uspostavile veze između tih triju zakona i da bi se na osnovu njih formirali nadzorni organi i strukture.³³³
3. U oceni ovog nacrta zakona, mišljenje se oslanja na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Evropska konvencija), Direktive Evropske unije u vezi diskriminacije,³³⁴ sudske praksu Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde i Opšte političke preporuke Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope (*European Commission against Racism and Intolerance – ECRI*). Pored toga, Mišljenje uzima u obzir relevantne izveštaje kosovskih institucija i međunarodnih organizacija i organizacija građanskog društva. U njemu se ovaj nacrt zakona sagledava u svetlu prakse prema Zakonu br. 2004/3 protiv diskriminacije (u daljem tekstu: postojeći zakon) i u kontekstu oba druga relevantna zakona, posebno Zakona o zaštitniku građana, i opšteg institucionalnog okvira za ljudska prava na Kosovu.
4. Ovo mišljenje takođe uzima u obzir terenski rad obavljen u okviru Radne grupe Projekta; u sastavu radne grupe bili su međunarodni i lokalni eksperti zaduženi za formulisanje predloga institucionalne reforme.
5. U pripremi ovog mišljenja, autor je imao prilike da se sastane sa nacionalnim i međunarodnim učesnicima, saglasno planu i rasporedu sastanaka koji je pripremio Projektni tim.
6. Mišljenje prvo sagledava kontekst u kojem treba da postoji ovaj nacrt zakona. Potom se pravi opšte poređenje između Nacrta zakona i postojećeg zakona, pre no što se pređe na analizu odredaba Nacrta zakona svakog člana ponaosob. Na kraju je dat rezime svih preporuka i opšti zaključak.

³³² Član Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije i bivši zamenik pučkog pravobranitelja (ombudsmana) u Hrvatskoj (2004–2013).

³³³ Evropska unija je pozvala Kosovo, u sklopu procesa stabilizacije i pridruživanja, da pojednostavi i racionalizuje mnogobrojna tela koja se bave zaštitom ljudskih prava i da obezbedi efikasan nadzor i izvršenje relevantnog pravnog okvira.

³³⁴ Direktiva Saveta 2000/43/EK od 29. juna 2000. o primeni načela jednakog postupanja prema licima bez obzira na njihovu rasnu pripadnost ili etničko poreklo (Direktiva 2000/43/EK); Direktiva Saveta 2000/78/EK od 27. novembra 2000, kojom se utvrđuje opšti okvir za ravnopravno postupanje kod zapošljavanja i izbora profesije (Direktiva 2000/78/EK); Direktiva Saveta 2004/113/EK od 13. decembra 2004. o primeni načela ravnopravnog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu robu i uslugama i snabdevanju robom i uslugama (Direktiva 2004/113/EK); i Direktiva 2006/54/EK Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. o sprovodenju načela jednakih prilika i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i izbora profesije (Direktiva 2006/54/EK).

2. KONTEKST

7. Sistem zaštite ljudskih prava temelji se na Ustavu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i kasnije usvojenim zakonima i na propisima koje je proglašila Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu³³⁵ (UNMIK), kao i na nekim zakonima koji potiču još iz doba Savezne Republike Jugoslavije.
8. Međutim, zakoni nisu uvek dovoljno jasni i čini se da ima mnogo teškoća u obezbeđivanju njihove primene, uključujući kašnjenje sudskih postupaka i nemogućnost izvršenja upravnih i sudskih odluka.³³⁶
9. Celokupan sistem zaštite ljudskih prava nije dobro uravnotežen budući da često postoji više organa koji se bave istim ili tesno povezanim pitanjima. To može izazvati zabunu u smislu organa kojem se treba obratiti i može potencijalno ugroziti autoritet svih organa ovlašćenih da pruže delotvornije pravne lekove, što će se negativno odraziti na percepcije javnosti.
10. To posebno važi u oblasti diskriminacije, gde se preklapaju uloge rešavanja po pritužbama koje su poverene sudovima, Instituciji zaštitnika građana Kosova (IZG), Agenciji za rodnu ravnopravnost (ARR) i opštinskim jedinicama za ljudska prava.
11. Stoga je veoma važno da se maksimalno iskoristi postojeća reforma zakona u pogledu diskriminacije, rodne ravnopravnosti i IZG da bi se obezbedilo maksimalno uvećanje sinergije svih tih institucija koje se bave otklanjanjem diskriminacije.
12. Ovo je utoliko potrebnije na Kosovu danas, budući da ono nije član Saveta Evrope i zato nema mogućnost pristupa Evropskom судu za ljudska prava.³³⁷
13. Pored uloge koju treba da imaju sudovi, postoje valjni razlozi da se IZG daju dodatna ovlašćenja za zaštitu jednakosti i ravnopravnosti.
14. Prvo, veliki broj građana već zna osnovne činjenice o IZG, tako da će proširenje njenih ovlašćenja na obezbeđenju ravnopravnosti verovatno shvatiti kao značajno poboljšanje.
15. Drugo, odredbe koje važe za institucije i postupanje po pritužbama već postoje, iako im je potrebno izvesno poboljšanje. Zato nije neophodno niti primereno graditi ni iz čega ceo sistem zaštite od diskriminacije, posebno s obzirom na trošak koji bi to podrazumevalo.
16. Treće, IZG već ima tim eksperata u oblasti ljudskih prava – iako je to tim koji treba pojačati – koji ima iskustva u postupanju po pritužbama i sposoban je da prepozna sistemske probleme na osnovu pojedinačnih pitanja koja su pred njima pokrenuta.
17. Stoga je krajnje poželjno da Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti predloži osnivanje funkcije pravnog zastupnika u IZG za prijem pritužbi. Model predviđen za Nacrt zakona i po kome bi se koristila ovlašćenja zaštitnika građana sigurno zasluguje prednost u odnosu na ostale modele.

³³⁵ Mandat UNMIK-a utvrdio je Savet bezbednosti svojom rezolucijom 1244 (1999). Misiji je povereno da pomogne Savetu bezbednosti da ostvari ukupni cilj, konkretno, da obezbedi uslove za miran i normalan život svih stanovnika Kosova i da unapredi regionalnu stabilnost na zapadnom Balkanu.

³³⁶ Vidi izveštaj OEBS-a za 2012. pod naslovom „Izvršenje presuda” na adresi <http://www.osce.org/kosovo/87004>. Vidi, takođe, sledeće saopštenje IZG u Godišnjem izveštaju za 2011: „Opštinski sud u Prištini, u odgovor na pismo zaštitnika građana u vezi sa kašnjenjem predmeta u tom sudu, gđa M. S., V. D. predsednik Suda, kaže da „Sud nije u mogućnosti da poštuje standardne rokove utvrđene zakonom i stoga trpi pritužbe stranaka, Sud ima 65.000 nerešenih parničnih, krivičnih i izvršnih predmeta i nema dovoljno sudija koji bi s tim mogli da izađu na kraj.”

³³⁷ Na raspolaganju su, međutim, specijalne procedure UN i shvatili smo da su neke od njih uspešno aktivirane.

18. Međutim, upoznatost javnosti o ljudskim pravima je vrlo mala i očito su preko potrebni veliki napor da se ta situacija ispravi – posebno kada je reč o zabrani diskriminacije. U tom smislu bi svakako bio od koristi neki specijalizovani promotivni fokus – kao što je onaj koji se predlaže za IZG – kao dopuna poslu koji IZG treba da obavi.
19. U isto vreme, uloga koju ovaj nacrt zakona predviđa za sudove – uloga koja inače predstavlja odliku svih zakonodavnih napora u Evropi za rešavanje diskriminacije – naglašava potrebu za ulaganjem velikih napora u poboljšanje delotvornosti pravosudnog sistema. To ne znači samo jačanje sudstva, već i omogućavanje pristupa besplatnoj pravnoj pomoći za žrtve, koja se daje u jednostavnom i brzom postupu. Ipak, to su pitanja koja se ne mogu rešavati u ovom nacrtu zakona, ali nema nikakve sumnje da je njihovo rešenje preduslov za njegov uspeh.
20. Ozbiljnu optužbu na račun doprinosa postojećeg zakona borbi protiv diskriminacije predstavlja činjenica da ni devet godina nakon što je donet još uvek nije pravosnažno rešena nijedna pritužba prema njegovim odredbama, a žrtve diskriminatornog postupanja i dalje po pravilu oklevaju da se obrate sudovima radi zadovoljenja povrede prava.
21. Od svega je najvažnije da Nacrt zakona bude uskladen s Nacrtom zakona o rodnoj ravnopravnosti i sa Zakonom o zaštitniku građana da bi se maksimalno uvećali njihovi efekti u smislu pružanja usluga javnosti i da bi se obezbedila njihova neometana primena. Kako sada stoe stvari, ta tri zakona sadrže različite odredbe o nadležnostima IZG i bitno je da ih javnost doživi kao koherentan paket mera, a ne kao tri zasebna zakonska akta. Sem toga, potrebno je da terminologija u sva tri zakona bude potpuno dosledna i da se obezbedi da protivrečnosti ne umanju zaštitu koju ti zakonski nacrti nastoje da pruže.

3. OPŠTI PREGLED

22. Postoji nekoliko opštih stvari koje treba reći pre no što se pozabavimo analizom pojedinačnih odredaba Nacrtu zakona.
23. Pre svega treba istaći da postoji potencijalni problem ustavnosti u ovlašćenju IZG da odlučuje po pritužbama podnetim zbog diskriminacije, koje daje ne samo ovaj nacrt zakona već i postojeći zakon. To ovlašćenje se odnosi i na javni i na *privatni* sektor, ali je članom 132. stav 1. Ustava utvrđeno da se uloga zaštitnika građana odnosi na „javne vlasti“. Razume se, nema ničeg neprimerenog ako se takve nadležnosti prenesu na Instituciju zaštitnika građana. To je pitanje koje će verovatno morati da bude rešeno u budućnosti ustavnim amandmanom – kao što se već dogodilo u slučaju Hrvatske³³⁸ – ali se to ne može dalje razrađivati u ovom mišljenju. Druga potencijalna zakonska prepreka koju bi možda trebalo uzeti u obzir odnosi se na član 17. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi prema kojoj opština ima potpunu i isključivu nadležnost u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava, jer to vodi ka tome da nivo zaštite ljudskih prava ne bude jednak u svim opštinama, a ne postoje dovoljna ovlašćenja da se ta situacija ispravi.
24. Drugo, postojeći zakon ispunjava gotovo sve potrebne elemente koje zahtevaju međunarodni standardi. On tako sadrži osnovna antidiskriminatorna načela, u njemu se nabrajaju osnovi za diskriminaciju, sadrži odredbu o novčanim kaznama i naknadama za diskriminatorno ponašanje i njime se uspostavlja nezavisni organ za razmatranje pritužbi.

³³⁸ Ustavu je dodata sledeća rečenica: „Zakonom se, radi zaštite temeljnih ustavnih prava, pučkom pravobranitelju mogu poveriti i određena ovlašćenja u odnosu na pravna i fizička lica.“

25. Ipak, postoje dva elementa koja u zakonu nisu navedena, a to su odredba o delotvornoj zaštiti za žrtve diskriminacije i odredba o pridavanju dovoljno velikog značaja promovisanju zahteva koji se postavljaju postojećim zakonom.
26. Tako, kada je reč o pravnoj zaštiti žrtava, postojeći zakon – baš kao ni ovaj nacrt zakona – ne sadrži nijednu jasnu odredbu o jurisdikciji nadležnih organa niti o sadržaju pritužbe i odluke, a nisu izgrađeni ni odgovarajući aranžmani koji bi se odnosili na dodelu naknade i izvršenje novčanih kazni. Svi ovi nedostaci su, nema sumnje, doprineli tome da još nema nijednog predmeta po postojećem zakonu.
27. Slični nedostaci mogu se uočiti u odredbama ovog nacrta zakona o sudskom postupku, naknadi žrtvama i novčanim kaznama za počinioce. To je važno zato što žrtve treba da imaju jasnu predstavu o postupku za dobijanje zaštite njihovih prava a počinioci treba da budu svesni stvarne mogućnosti posledica njihovog ponašanja. Zaista, važan zahtev komunitarnog prava (*aquis*) Evropske unije glasi da kazne treba da deluju destimulativno.³³⁹ Staviše, neophodno je da odredbe budu jasne ako se želi da sudije imaju na raspolaganju valjan instrument koji mogu da primene i koji će im omogućiti da zaštite žrtve diskriminacije.
28. Kada je reč o promovisanju, slabost postojećeg zakona ogleda se u tome što on tu ulogu nije poverio zaštitniku građana. Zato je dobrodošlo to što Nacrt zakona sadrži odredbe koje se odnose na promovisanje i što je pre svega pojačao i razjasnio ulogu koju zaštitnik građana ima na tom planu.
29. Treće, u Nacrtu zakona nema dveju važnih odredaba koje se mogu naći u postojećem zakonu. To su, konkretno, (a) odredba koja se odnosi na posledice po stranku koja dobije javni ugovor, zajam, bespovratni zajam ili neku drugu posledicu, a ne postupa u skladu sa odredbama ovog zakona³⁴⁰ i (b) neprimenljivost tereta dokazivanja za stranu optuženu za navodnu diskriminaciju kad je predmetni postupak povezan sa krivičnim i prekršajnim postupcima.³⁴¹

4. RAZMATRANJE SVAKOG ČLANA PONAOSOB

Član 1.

30. Uvođenje u ovu odredbu kojom se definiše svrha zakona formulacije:

načelo ravnopravnog postupanja prema svim državljanima Republike Kosovo saglasno vladavini prava

nije u skladu sa članom 5. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 3. Direktive 2000/43 EK i članu 3. Direktive 2000/78 EK. Ni u jednoj od tih odredaba ne pominje se „vladavina prava”, a obe jasno ukazuju na vezu između osnova za diskriminaciju i načela *jednakog postupanja*.

31. U suštini, postojeći tekst je tumačenje načela vladavine prava, što nije isto što i zabrana diskriminatornog ponašanja. Zaista, član 24. Ustava pravi razliku između izraza „jednaki pred zakonom” u prvom stavu i zabrane diskriminacije u drugom stavu.
32. Sem toga, u ovoj odredbi se pogrešno govori o „jednakom postupanju prema svim državljanima” budući da se (a) Nacrt zakona primenjuje i na one koji nisu državljeni i (b) jednako postupanje prema svima moglo bi da dovede do diskriminacije u suprotnosti sa evropskim i međunarodnim standardima.

³³⁹ Član 15. Direktive 2000/43/EK, član 17. Direktive 2000/78/EK, član 14. Direktive 2004/113/EK i član 25. Direktive 2000/54/EK

³⁴⁰ Član 6. stav 3.

³⁴¹ Član 8. stav 3.

33. Zato član 1. treba preformulisati prateći primer člana 1. Direktive 2000/78 i člana 1. Direktive 2000/43/EK, ali uz sve osnove za diskriminaciju pomenute u članu 3. Nacrt zakona i sa još četiri osnova, konkretno, „pol”, „političko ili drugo mišljenje”, „rođenje” i „genetsko naslede”. Definicija „polja”³⁴² kao osnove za diskriminaciju objašnjena je u ovom Izveštaju u sklopu analize Zakona o rodnoj ravnopravnosti. „Političko ili drugo mišljenje” odnosi se na slobode zaštićene članovima 9. i 10. Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. „Rođenje” je utvrđeno u članu 14. Evropske konvencije i osnovnih odredaba evropskih i međunarodnih sporazuma kojima se zabranjuje diskriminacija, dok se „genetsko naslede” ne nalazi samo u članu 11. Konvencije o ljudskim pravima i biomedicini³⁴³ već i među zahtevima pobrojanim u mapi puta Kosova za vizni režim.³⁴⁴ Sem toga, problemi u vezi s genetskim nasleđem već se otvaraju u oblasti zdravstvenog osiguranja i zapošljavanja i može se očekivati da ta pojava bude učestalija u bliskoj budućnosti. Član 1. treba da glasi:

Svrha ovog zakona je da utvrdi opšti okvir za borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti, nacionalnog ili socijalnog porekla, rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, roda, rodnog identiteta, seksualne orientacije, jezika, državljanstva, veroispovesti i uverenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, ličnog ili socijalnog statusa, godina života, porodičnog ili bračnog statusa, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, invalidnosti, genetskog nasleđa ili kakvom drugom osnovu, radi ostvarivanja načela jednakog postupanja.

Član 2.

34. Prva tri stava ovog člana bave se delokrugom važenja Nacrt zakona i formulisana su veoma komplikovano, pa nije jasno šta je zapravo predmet zakona. Sem toga, Nacrt zakona nije mesto na kome se može detaljno objasnjavati jurisdikcija pravnog sistema Kosova, izaziva zabunu rečima da će Nacrt zakona biti primenjivan i van Kosova i, kao što je već istaknuto,³⁴⁵ nije opravdano izričito navođenje reči „državljeni”.
35. Stoga prva tri stava treba brisati, tako da se odredba sastoji samo od sadašnjeg stava 4, s tim što bi njegova uvodna rečenica bila preformulisana na jednostavniji način, kako sledi:

Ovaj zakon se primenjuje na sva činjenja i nečinjenja državnih i lokalnih organa, fizičkih i pravnih lica u javnom i privatnom sektoru, kojima se povređuju, kojima su bila povredena ili kojima bi mogla da budu povredena prava bilo kog fizičkog ili pravnog lica, u svim oblastima života, a posebno u vezi sa: ...

36. Međutim, neke oblasti života nedostaju na spisku pobrojanih u sadašnjem stavu 4, kao što su nauka i sport, kulturno i umetničko stvaralaštvo.³⁴⁶ Te oblasti takođe treba da budu izričito pomenute, između podstavova 4.10. i 4.11., bez obzira na to što će uvodna rečenica stava 4. biti preformulisana, tako da glasi da se Nacrt zakona primenjuje na *sve oblasti života*.

Član 3.

37. Struktura ovog člana treba da sledi pristup člana 2. Direktive 2000/78/EK, tako da bude naslovljena „Pojam diskriminacije” i da se sastoji od sledeća dva stava:

- Načelo jednakog postupanja podrazumeva da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije po bilo kom osnovu iz člana 1.³⁴⁷
- Diskriminacija je svako izdvajanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva, zasnovano na bilo kom osnovu pomenutom u članu 1. ovog zakona, koje ima za cilj ili posledicu narušenje ili poništenje

³⁴² „Pol” je jedan od zabranjenih osnova za diskriminaciju navedenih u članu 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

³⁴³ „Zabranjen je svaki oblik diskriminacije nekog lica na osnovu njegovog genetskog nasleđa.”

³⁴⁴ BLOK 4: Osnovna prava koja se odnose na slobodu kretanja nalažu Kosovu da: „Obezbedi da sloboda kretanja državljanu Kosova ne bude predmet neopravdanih ograničenja, uključujući mere diskriminativne prirode, po bilo kom osnovu kao što su pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno poreklo, *genetske odlike*, jezik, veroispovest ili uverenje, političko ili kakvo drugo mišljenje, pripadnost manjini, imovinsko stanje, rođenje, invalidnost, uzrast ili seksualna orientacija” (kurziv naš).

³⁴⁵ Vidi stav 32.

³⁴⁶ Vidi član 15. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

³⁴⁷ Spisak osnova treba da bude sadržan u članu 1, kao što je to preporučeno u stavu 33. (ovog mišljenja).

priznavanje, uživanje ili vršenje, ravnopravno s drugima, osnovnih prava i sloboda priznatih Ustavom Republike Kosovo i drugim važećim zakonima Republike Kosovo.

Član 4.

38. Ova član treba da zadrži naslov „Oblici nejednakog postupanja”, ali bi definiciju diskriminacije iz podstava 1.1. trebalo brisati budući da nije prihvatljivo da se definicija diskriminacije navodi u odeljku o vrstama diskriminacije. S druge strane, zaštita od viktimizacije u podstavu 1.6. treba da bude proširena kako bi obuhvatila zaštitu svakog pojedinca koji nije učestvovao u pritužbi zbog diskriminacije, ali za koga postoji uverenje da to jeste učinio.
39. Međutim, spisak vrsta nejednakog postupanja nije potpun. Posle segregacije, treba nавести još tri oblika nejednakog postupanja.
40. Prvo je da propust u obezbeđenju razumnog prilagođavanja odnosno smeštaja za lica sa invaliditetom, u skladu s njihovim specifičnim potrebama, predstavlja diskriminaciju, osim ako ne nameće nesrazmerno opterećenje za lice koje je dužno da ga pruži, uzimajući u obzir u tu svrhu činioce kao što su korišćenje javno dostupnih resursa, učešće u javnom i društvenom životu i obezbedivanje pristupa radnom mestu uz odgovarajuće uslove rada.³⁴⁸
41. Drugo, prevencija je važna funkcija Nacrt zakona i umesto da se stvar sakrije iza reči „stvarno ili prepostavljeno” u podstavu 1.2 treba izričito propisati da:

Povreda načela jednakog postupanja na osnovu pogrešne predstave o postojanju osnova iz člana 1. takođe se, u smislu ovog zakona, mora smatrati diskriminacijom.

42. Treće, treba da postoji stav koji će se odnositi na diskriminaciju po osnovu povezivanja, kada se ne ciljaju lica koja pripadaju određenoj grupi, već treća lica koja su tesno povezana s njima, a sama ne pripadaju toj grupi.³⁴⁹

Teški oblici diskriminacije

43. Posle člana 4, u Nacrt zakona treba dodati novi član koji će se odnositi na zaštitu u slučajevima težih oblika diskriminacije.
44. Diskriminatorno ponašanje po više osnova, koje je počinjeno više nego jednom, koje je trajalo u dužem vremenskom periodu ili koje je prouzrokovalo posebno teške posledice po žrtvu, smatra se težim oblikom diskriminacije.³⁵⁰

Član 5.

45. Suštinom ove odredbe bavi se član 17,³⁵¹ kao i Zakon o prekršajima,³⁵² ali takvo ponavljanje nije problematično.

Član 6.

46. Na kraju ove odredbe bilo bi primereno zameniti reči:

pod uslovom da je svrha legitimna, a zahtevi srazmerni svrsi

rečima:

³⁴⁸ Vidi član 5. Direktive 2000/78/EK.

³⁴⁹ Vidi član 1. Protokola br. 12. uz Evropsku konvenciju, ECRI Opšta politička preporuka br. 7: Nacionalno zakonodavstvo za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije, koju je ECRI doneo 13. decembra 2002. i predmet C-303/06 *S. Coleman protiv Attridge Law i Steve Law [GC]*, 2008 ECR 1-05603.

³⁵⁰ Vidi, takođe, stav 83.

³⁵¹ Vidi stav 89.

³⁵² „Protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu vodi se jedinstveni prekršajni postupak, osim ako postoje zakonski razlozi da se vodi postupak samo protiv jednog od njih.”

ako je ta odredba, kriterijum ili praksa opravdana legitimnim ciljem i ako postoji razuman odnos srazmernosti između primenjenih sredstava i cilja kome se teži.

Član 7.

47. U prvoj rečenici ove odredbe, reč „potrebno” i frazu „radi sprečavanja i unapređenja prava” treba brisati. Odredbu treba dodatno ispraviti tako da glasi:

Afirmativne akcije su mere koje se preduzimaju da bi se sprečio ili ispravio nepovoljan položaj grupa ili lica povezan s bilo kojim osnovom iz člana 1. ovog zakona.

Član 8.

48. Od svih institucija – između ostalih subjekta – u članovima 1–3. zahteva se da poštuju odredbe Nacrtu zakona. Pored toga, u članovima 9. i 10. utvrđene su posebne dužnosti u pogledu izrade sektorskih politika i promovisanja Nacrtu zakona (i vrednosti koje on otelotvoruje).
49. Ne bi, međutim, bilo mogućno – kao što propisuje član 8. – da sve institucije na Kosovu promovišu Nacrtu zakona i pišu i usvajaju „posebne i privremene politike”. Takav zahtev imao bi za posledicu prekomernu proizvodnju (prekopiranih) dokumenata bez ikakvog realnog dejstva, ali uz velike troškove.
50. Sem toga, članovi 9. i 10. bave se odgovornošću zaštitnika građana da preduzima promotivne aktivnosti, iz čega proističe obaveza izrade sektorske politike za KDU.
51. Stoga je bolje da se član 8. preformuliše tako da propisuje da su sve institucije dužne da poštuju načela Nacrtu zakona u ispunjavanju svojih dužnosti, što je nešto što potom može biti efektuirano izmenama i dopunama Zakona o tim institucijama.

Član 9.

52. Naslov „Ovlašćenja zaštitnika građana”, iznad ovog člana treba izmeniti u „Zaštitnik građana”, zato što je tu reč i o ovlašćenjima i o dužnostima.
53. U stavu 1. ne postoji definicija IZG, već se samo kaže da je to „ovlašćeni organ”. Međutim, treba izričito navesti da je ta institucija centralni i nezavisni nacionalni organ za ravnopravnost i jednakost u sklopu opšte odgovornosti koju ima za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Kako je to objasnio Komesar za ljudska prava Thomas Hammarberg:

Nezavisnost je ključ za delotvornost nacionalnih struktura zaduženih za promovisanje jednakosti. Nezavisnost organa može se shvatiti u tom smislu da su oni u prilici da svoje resurse raspodeljuju kako oni nađu za shodno, da donose odluke u pogledu sopstvenih zaposlenih, da utvrđuju vlastite prioritete i ostvaruju ovlašćenja koja imaju kad i kako oni smatraju celishodnim.³⁵³

54. U podstavu 1.1. pre reči „daje mišljenje” treba propisati da IZG može da „vrši posredovanje”. Štaviše, treba ubaciti reči „ako sudski postupak još nije pokrenut” posle reči „lica” kako bi se preciziralo to ograničenje nadležnosti IZG.
55. Podstav 1.2. deluje nepotpuno zato što postoje i drugi postupci koji bi mogli biti pokrenuti sem postupaka pred sudom, kao što su upravni postupak i interni postupak za rešavanje radnog spora. Stoga ovaj podstav treba da glasi:

Davanje potrebnih informacija licima koja su podneta pritužbu zbog diskriminacije o njihovim pravima i obavezama, i o mogućnostima sudske i drugih vidova zaštite.

³⁵³ Mišljenje o nacionalnim strukturama za promociju jednakosti; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031&Site=COE&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.

Podstav 1.3. nije jasan jer ne objašnjava značenje izraza „nadležne vlasti”. Reč „vlasti” asocira na upravne organe i povezuje se s njima, ali su oni već obuhvaćeni u stavu 1.1. Ako se želelo da ovaj podstav omogući da IZG stekne ovlašćenje da pokrene sudski spor (kolektivna tužba), to treba utvrditi u zasebnom članu.³⁵⁴ Stoga ovaj podstav treba brisati i zameniti sledećim ovlašćenjima:

Obraća se neposredno istražnim i tužilačkim organima sa zahtevom za pokretanje krivične ili prekršajne istrage i zahteva otvaranje važećeg disciplinskog postupka.

Argument u prilog uvođenju ove odredbe leži u potrebi za postojanjem delotvornog instrumenta kojim će se suzbiti diskriminacija u celini, ali i u činjenici da se ovaj zakon primenjuje i na privatni sektor, za razliku od Zakona o zaštitniku građana.

56. Reči „javnim vlastima” u podstavu 1.6. treba brisati zato što i IZG takođe treba da bude u mogućnosti da daje preporuke privatnim pravnim licima.
57. U podstavu 1.9. ovlašćenje za saradnju treba proširiti na socijalne partnere, nevladine organizacije koje se bave promovisanjem i zaštitom ljudskih prava, kao i na crkve i verske organizacije koje su registrovane na Kosovu.
58. U podstavu 1.10. treba propisati da

izveštava o sproveđenju Zakona u svom godišnjem izveštaju Skupštini i takođe može da izdaje specijalne izveštaje o njegovoj primeni.

59. Sadašnji stav 2. treba brisati u skladu s preporukama o budžetu sadržanim u Mišljenju o Zakonu br. 03/l-195 o zaštitniku građana i Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/l-195 o zaštitniku građana.

Član 10.

60. U podstavu 1.2., posle reči „politike”, treba dodati reči „strategije i akcioni planovi”.
61. Međutim, kao preduslov za izradu bilo koje sektorske politike, javlja se potreba za izgradnjom baze podataka sa razvrstanim podacima o glavnim socijalno ugroženim grupama, a potreba da se to učini mora biti utvrđena za odgovornost za prikupljanje podataka u članu 10. stav 1. tačka 4.³⁵⁵ KDU treba da prikuplja razvrstane podatke o stopi zapošljavanja, socijalnom i obrazovnom statusu pripadnika svih nacionalnih manjina, žena i lica sa invaliditetom. Zaštitnik građana treba da ima pristup svim tim podacima.
62. U stav 1. treba uvesti novi podstav kojim će se utvrditi da KDU prati sproveđenje u delo preporuka koje zaštitnik građana daje u vezi s diskriminacijom.³⁵⁶
63. Stav 2. treba brisati zato što nema opravdanog razloga da se prema zaposlenima u javnim institucijama postupa drugačije.
64. Nije jasno da li je stav 4. potreban ili šta bi bila suština pomenute uredbe budući da Nacrt zakona treba da pruži dovoljno jasne instrukcije ministarstvima i opštinama. Stoga bi ovaj stav trebalo brisati.

³⁵⁴ Vidi stav 86.

³⁵⁵ Vidi poslednju rečenicu ECFi, Opšta politička preporuka br. 1. na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N1/Rec01en.pdf.

³⁵⁶ Ovo bi takođe trebalo pomenuti i u Uredbi br. 16/2013 o organizacionoj strukturi Kancelarije PM.

Članovi 11. i 12.

65. Odredbe koje se odnose na pritužbe Instituciji zaštitnika građana, upravne sporove i parnice, kao i prekršajne postupke treba da se nalaze u zasebnim članovima, a ne da to sve bude pomešano, kao što je slučaj kod ovih odredaba. Nema potrebe za postojećim stavom 1. člana 11. ako postoji odgovarajući naslov za odredbe koje se bave odgovarajućim postupcima.
66. Član 11. treba da se bavi samo postupkom pred zaštitnikom građana i zato treba da nosi naslov „Pritužbe na diskriminaciju”. Pogrešna je formulacija u bivšem stavu 2. „Pokrenuti parnicu pred Institucijom zaštitnika građana” zato što se parnica može odnositi samo na sud.
67. Prvim stavom novog člana 11. treba utvrditi sledeće:

Svako lice ili grupa lica može zaštitniku građana podneti pritužbu na diskriminatorno ponašanje, po osnovu pomenutom u članu 1 ako sudski postupak još nije pokrenut.

68. U novom stavu 2. treba da precizira da se pritužbe na diskriminaciju podnose zaštitniku građana i da on rešava po njima u skladu s procedurom utvrđenom u poglavljima III i IV Zakona o zaštitniku građana.
69. Novim stavom 3. treba propisati da IZG ima dodatna ovlašćenja da zahteva da joj u roku od 30 dana budu dostavljene sve informacije i dokumenti u vezi s pritužbom na diskriminaciju koja joj je podneta budući da bez takvog ovlašćenja celokupan sistem ne može da bude delotvoran.
70. Novi član 12. treba da nosi naslov „Parnični sporovi u vezi s diskriminacijom”.

71. Stav 1. ovog člana 12. treba da glasi:

Svako lice ili grupa lica koji se žale na to da su diskriminisani po osnovu iz člana 1. mogu podneti tužbu nadležnom sudu.

72. Stav 3. postojećeg člana 11. treba da postane stav 2. novog člana 12.

73. Stav 5. postojećeg člana 11. treba da postane stav 3. novog člana 12.

Član 13.

74. Isuviše je restriktivno za stav 1. da utvrdi rok od godinu dana za podnošenje tužbe, naročito ako se ima na umu da je u drugim postupcima rok obično duži od godinu dana, što je rok zastarevanja koji se prema Zakonu o obligacionim odnosima primenjuje samo na potraživanja kao što je potraživanje naknade za isporučenu električnu energiju.³⁵⁷ Nije prihvatljivo da se potraživanje za isporučenu električnu energiju poredi sa tužbom za diskriminatorno ponašanje, što je veoma ozbiljno društveno zlo koje je zabranjeno Ustavom. Sem toga, saglasno istom tom Zakonu o obligacionim odnosima, rok u kojem se mora podneti tužba za naknadu štete nanete na automobilu iznosi tri godine. Toliki rok bi takođe bio odgovarajući za tužbe koje se odnose na navodno diskriminatorno postupanje, posebno zato što postoje slučajevi u kojima žrtve neko vreme ne reaguju iz opravdanih razloga, kao što su strah, zdravstveno stanje i oklevanje svedoka da potvrde njihove navode. Na kraju, treba podsetiti da je tri godine i rok koji postoji u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini za podnošenje pritužbi za diskriminaciju.
75. Stav 2. treba da ima sledeću drugu rečenicu zato što treba brisati stav 4, saglasno preporuci da se izbriše član 2. stav 3:

³⁵⁷ Vidi član 360. Zakona br 04/l-077: Zakon o obligacionim odnosima (<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,911>): „1. Potraživanja koja zastarevaju za jednu (1) godinu:

1.1. potraživanje naknade za isporučenu električnu i toplotnu energiju, plin, vodu, za dimničarske usluge i za usluge održavanja čistoće, kada je isporuka odnosno usluga izvršena za potrebe domaćinstva;...”

Za lica koja nemaju ni privremeni ni stalni boravak, nadležni sud je Osnovni sud u Prištini.

76. Stav 3. treba brisati zato što je u suprotnosti sa Zakonom o sudovima (članovi 14. i 16.), ali i sa Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o parničnom postupku. Upravno odeljenje osnovnog suda nema nadležnost u parničnim postupcima. Tužbe za utvrđivanje diskriminacije svakako se ne mogu smatrati upravnim sporovima. Brisanjem stava 3. rešiće se problem zato što je u stavu 1. već pomenuto da će tužba biti podneta nadležnom sudu (a Zakonom o sudovima uredeno je koji je sud nadležan).
77. Problem diskriminacionog ponašanja je specifičan u upravnom postupku i sporovima. Kada lice kao stranka učestvuje u upravnom postupku, onda glavno pitanje nije tužba da bi se ustanovila činjenica da se diskriminacija dogodila, već je glavno nešto drugo (npr. građevinska dozvola) i treba da bude moguće tražiti zaštitu od diskriminacije u tom postupku ili u žalbenom postupku. Međutim, iako se utvrди da je bilo diskriminacije, ta odluka ima uticaja samo u toj konkretnoj stvari i nije moguće tražiti naknadu. Ipak, treba (posle člana 14) uneti novi član, kojim bi bilo rečeno da:

svako lice koje smatra da je njegovo pravo povredeno diskriminacijom može zahtevati ovaj vid zaštite u upravnom postupku pored zahteva za zaštitu u specijalnim postupcima koji su propisani u članu 14. ovog Zakona.

78. Saglasno članu 5, sud može pozvati zaštitnika građana da preuzeme ulogu prijatelja suda, ali nije jasno da li se taj poziv može odbiti. Ovaj stav treba izmeniti i dopuniti kako bi se potvrdilo da je to mogućno zato što je zaštitnik građana nezavisna institucija i treba da bude slobodan da sam odluči kako će odgovoriti na takav poziv.

Član 14.

79. Postojeći stavovi ovog člana bitni su samo za parnični postupak.

80. Međutim, stav 1. je problematičan u tom smislu što potencijalne žrtve ovlašćuje da se obrate sudu sa zahtevom da utvrdi činjenicu da se dogodilo diskriminaciono ponašanje (*tužba za utvrđivanje diskriminacije*) ali ništa drugo, tj. oni ne mogu da traže naknadu niti bilo šta drugo. Štaviše, sudovi u svojim odlukama moraju poštovati Zakon o parničnom postupku i moraju odlučivati strogo u granicama onoga što je izričito zatraženo u tužbi koju je podnosič tužbe podneo.³⁵⁸ Stoga bi posle „način delovanja“ na kraju stava 1. trebalo dodati:

i takođe da zahteva neki ili sve pravne lekove koji su utvrđeni u sledećem stavu.

81. Budući da i sama koncepcija tužbe za naknadu štete i mogućnost primene pravnih lekova treba da budu detaljniji, postojeći podstavovi 2.1–2.3. u stavu 2. treba da budu zamjenjeni sledećim tekstrom:

- 2.1 da zabrani da se preduzimaju radnje koje krše ili bi mogle da krše pravo podnosiča tužbe na jednak postupanje ili da preduzme radnje koje otklanaju diskriminaciju ili njene posledice (*tužba za zabranu ili eliminaciju diskriminacije*);
- 2.2 da nadoknadi materijalnu ili nematerijalnu štetu³⁵⁹ nanetu povredom prava zaštićenih ovim zakonom (*tužba za naknadu štete*);³⁶⁰
- 2.3 da naredi da se preduzmu privremene mere (ako je podnosič tužbe dokazao da je njegovo pravo na jednak postupanje bilo prekršeno i ako je neophodno doneti rešenje o meri za otklanjanje opasnosti od

³⁵⁸ Član 2. stav 1. Zakona o parničnom postupku (Zakon br. 03/L-006) utvrđuje da: „U parničnom postupku sud odlučuje u granicama zahteva koji su postavlili suparničari.“

³⁵⁹Vidi članove 182–189. Zakona br. 04/I-077: Zakon o obligacionim odnosima (<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,911>).

³⁶⁰ Može se očekivati da to pokrije sve finansijske gubitke proistekle iz diskriminacije (posebno izgubljenu platu ili nadnicu), naknadu za povredu osećanja (kao što je bol ili uznemirenje) pretrpljenu usled diskriminacije, naknadu za bilo kakvu duševnu povredu (kao što je stres ili depresija) za koju se može dokazati da je prouzrokovana diskriminacijom, i kamatu na dosudeni iznos.

nenadoknadive štete, posebno kod teških povreda prava na jednako postupanje, ili u cilju sprečavanja nasilja);
 2.4 da odredi rok za izvršenje presude kraći od onoga koji je utvrđen Zakonom o izvršnom postupku³⁶¹;
 2.5 da objavi u medijima presudu u kojoj se utvrđuje povreda prava na jednako postupanje, o trošku optuženog.

82. Sem toga, da bi se spričilo bilo kakvo proizvoljno ponašanje u izvršnom postupku, treba na kraju stava 4. dodati frazu „u saglasnosti sa Zakonom o izvršnom postupku”.
83. Treba uneti novi stav 5. da bi se uzela u obzir i odredba o teškim oblicima diskriminacije, pa bi tekst onda trebalo da glasi:

prilikom odlučivanja o iznosu naknade za nematerijalnu štetu sud vodi računa o tome da li se u datom predmetu radilo o težim oblicima diskriminacije.
84. Postoji potreba da se razjasni, radi pravne jasnoće, šta je tačno bila namera za postojeći stav 5. – koji treba da postane stav 6. – kada se u njemu pominje „uvodenje mera pomoću drugih zakona”.
85. Treba da postoji još jedan stav – stav 7. – koji propisuje da je u slučajevima diskriminacije postupak hitan.

Novi član o kolektivnoj tužbi

86. Posle člana 14. treba ubaciti potpuno novi član kojim bi se zamenio i razradio postojeći stav 4. člana 11; njime bi se dopustilo podnošenje specijalnog oblika tužbe, kolektivne tužbe koju podnosi jedno lice. Slučajevi diskriminacije koji pogodaju grupe lica mogu biti veoma značajni, ali pripadnici takvih grupa ne pokreću uvek sudske postupke iz brojnih razloga: razloga sopstvene ranjivosti, finansijskih troškova, zaštite svog privatnog života, nepoverenja u pravosuđe i dužine postupka. Međutim, ti njihovi problemi mogu se rešiti podnošnjem zajedničke tužbe i to tako da tužbu u njihovo ime podnese neka nevladina organizacija ili zaštitnik građana, a u takvim slučajevima nije potreban pristanak pripadnika grupe.³⁶²
87. Zbog svoje važnosti, takve tužbe se, u nekim zemljama, pokreću pred okružnim sudom ili apelacionim sudom, uz sledeće zahteve:
 - da se ustanovi da je ponašanjem optužene strane povredeno pravo pripadnika grupe na jednako postupanje;
 - da se zabrani preduzimanje radnji koje krše ili bi mogle da prekrše pravo na jednako postupanje, odnosno da se nastave radnje kojima se otklanjaju diskriminacija ili njene posledice u odnosu na pripadnike grupe;
 - da se objavi u medijima presuda kojom se utvrđuje povreda prava na jednako postupanje, i to o trošku optuženog.

U tim postupcima ne može se tražiti naknada štete ali, na osnovu presude u takvom postupku po kolektivnoj tužbi, lica koja pripadaju odnosnoj grupi mogu pokrenuti parnicu i tražiti nadoknadu. Zaštitnik građana u takvim slučajevima neće moći da preuzme ulogu prijatelja suda.³⁶³ Sem toga, mogućnost da zaštitnik građana podnese kolektivnu tužbu izuzetna je i ograničena samo na posebno važna pitanja s obzirom na druge zahteve koji se postavljaju u pogledu načina korišćenja resursa kojima raspolaže IZG.

³⁶¹ <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191>; Zakon o izvršnom postupku: Zakon br. 03/L-008.

³⁶² Argumenti se mogu naći u čuvenom predmetu koji je formiran na osnovu tužbe belgijskog organa za jednakost, predmet C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, 10. jul 2008. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0054:EN:HTML>).

³⁶³ Vidi stav 78.

Član 15.

88. Ova odredba – koja se tiče tereta dokazivanja – ne ukazuje na prirodu postupka za koju se primenjuje i, budući da se postojeći član 11. stav 2. odnosi na „krivično gonjenje”, moguće je da je postojala namera da se ova odredba primeni na krivični ili prekršajni postupak. To ne bi bilo u skladu sa evropskim standardima, jer shodno članu 10. Direktive 2000/78/EK od država članica se ne zahteva da primene načelo prebacivanja tereta dokazivanja u krivičnom postupku tako da bi to bilo u suprotnosti sa članom 6. stav 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pošto načela krivičnog postupka predstavljaju osnov i za prekršajne postupke, ovo načelo ne treba primeniti i na ove postupke. Treći stav sadašnje odredbe zato treba da propisuje sledeće:

Stav 1. ne primenjuje se na krivični i prekršajni postupak.

Pored toga, bilo bi bilje ako bi se reč „činjenica“ iz člana 15. stav 1. zamenila rečju „dokaz“.

Član 16.

89. Ova odredba je možda nepotrebna, zato što svako ima pravo da reši spor kroz posredovanje saglasno Zakonu o posredovanju,³⁶⁴ ali je u isto vreme koristan podsetnik na to koliko je dobro da se rešenje postigne na taj način.

Član 17.

90. Ova odredba je možda najproblematičnija u Nacrtu zakona. Kazne i naknade su suštinski elementi sistema zaštite ljudskih prava, i njih zahtevaju svi relevantni međunarodni dokumenti. Ova odredba je iskomplikovana i nejasna zato što pokušava da uredi novčane kazne i naknadu na način koji se ne može sprovesti. Žrtve neće uvek moći da razumeju tu odredbu niti će shvatiti kako da je koriste za sopstvenu zaštitu. Naknada i novčana kazna su dve različite pravne kategorije i odluke koje se odnose na njih donose različiti sudovi u različitim postupcima. Parnični sudovi ne mogu doneti odluku o novčanoj kazni jer je to stvar o kojoj rešavaju samo krivični i prekršajni sudovi (sem u slučajevima nekih vidova ponašanja u smislu nepoštovanja suda ili nekih povreda zakona o parničnom postupku). Žrtve mogu zahtevati odluku o finansijskoj naknadi u parničnom, krivičnom³⁶⁵ i prekršajnom³⁶⁶ postupku, ali iznos naknade mora biti dosuđen u skladu sa okolnostima konkretnog predmeta i ne može biti utvrđen u tekstu zakona. Zahtevi za naknadu štete ne mogu biti rešavani u upravnom postupku.
91. Stoga ova odredba treba da se odnosi samo na prekršaje koji proisteknu iz kršenja Nacrta zakona. Sem toga, postoji potreba da ta odredba sadrži i deo teksta u kome će se utvrditi da je povreda određenih članova u Nacrtu zakona prekršaj i da je licu koje je odgovorno za tu povredu zaprećena novčana kazna (uz navođenje najnižeg i najvišeg utvrđenog iznosa). Postojeći član 17. zato treba brisati i tekst koncipirati pomoću iste metodologije koja je korišćena za član 29. (odredbe o povredama) Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti.
92. Pored toga, preformulisana odredba takođe treba da sadrži stav u kojem bi se utvrdilo da povreda predviđene obaveze da se zahteva da se u roku od 30 dana dostave sve informacije i dokumenti koji se odnose na pritužbu zbog diskriminacije³⁶⁷ predstavlja prekršaj, kao i da počiniocu sledi novčana kazna (iznos u evrima) da bi se naglasila činjenica da suzbijanje diskriminacije uživa prioritet.

³⁶⁴ Zakon br. 03/L-057.

³⁶⁵ Član 62. Zakonika o krivičnom postupku glasi: 1. Oštećeno lice ima sledeća prava: ... 1.4. oštećeno lice ima pravo na razumno sudski naloženu restituciju od okrivljenog lica ili okrivljenih lica koja su priznala krivicu ili im je presuđeno da su krivi za finansijsku, fizičku ili emocionalnu povredu prouzrokovanoj izvršenjem krivičnog dela za šta je okrivljenom odnosno okrivljenim licima presuđeno da su kriva.

³⁶⁶ Član 118. Zakona o prekršajima utvrđuje: „Oštećeno lice može, pre donošenja prvostepene odluke o delu, da podnese tužbu za naknadu štete koja mu je tim delom naneta, pa tako može tražiti da mu se vrate stvari koje su od njega oduzete. U odluci o samom krivičnom delu za koje se izriče kazna ili mera zaštite odlučuje se i o zahtevu za naknadu štete.“

³⁶⁷ Vidi stav 69.

Specijalne kazne

93. Treba uvesti novi član koji utvrđuje dve specijalne kazne.
94. Prva kazna namenjena je izvođačima koji učestvuju u javnim nabavkama, kao što je predviđeno članom 6. stav 3. postojećeg zakona. Tu treba navesti da:

javni ugovor javnog organa proglašava se ništavim od strane organa koji ga je dodelio ako stranka koja prihvati taj ugovor prekrši bilo koju odredbu ovog zakona.

KDU i ARR treba da vode spisak takvih izvođača radova i dobavljača i da ga objavljuju na svojim internet stranicama.

95. Isto tako, u skladu sa članom 14. Direktive 2000/43/EK, članom 16. Direktive 2000/78/EK, članom 13. Direktive 2004/113/EK i članom 23. Direktive 2006/54/EK i saglasno članu 23. Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti, treba da postoji stav koji propisuje sledeće:

Sve odredbe koje su suprotne načelu jednakog postupanja, a uključene su u individualne ili kolektivne ugovore ili sporazume, unutrašnja pravila preduzeća, u akta profitnih ili neprofitnih udruženja ili u statute samostalnih delatnosti i organizacija radnika ili poslodavaca, proglašavaju se ili mogu biti proglašene ništavima ili će biti izmenjene.

Član 18.

96. Ova odredba je donekle nepotpuna i treba da bude preformulisana tako da uzme u obzir član 27. Direktive 2006/54/EK.³⁶⁸

Član 19.

97. Ova odredba je u skladu sa standardima EU, ali, kao što je već primećeno, treba neprestano preduzimati aktivnosti u oblasti podizanja nivoa svesti javnosti.
98. Međutim, ova odredba se može korisno zameniti jednom drugom odredbom koja zahteva od svih javnih organa da na svojim internet stranicama objave obaveštenje o mogućnosti podnošenja pritužbe za diskriminaciju Instituciji zaštitnika građana i da navedu informacije kako kontaktirati IZG.

Član 20.

99. Kao što je već primećeno u vezi sa članom 10,³⁶⁹ nije jasno da li su potrebni neki podzakonski akti pa bi, s obzirom na to da nema dodatnog razjašnjenja, trebalo brisati ovu odredbu.

Član 21.

100. Administrativno uputstvo (AU) br. 04/2006 (koje se odnosi na nadležni organ, rok od 30 dana, žalbeni postupak i upravni postupak) nije pogodno za sistem koji se predlaže ovim nacrtom zakona, pa ga stoga treba staviti van snage. To treba uraditi tako što će se posle reći „sprovodenje” u ovoj odredbi dodati reči „kao i administrativno uputstvo (AU) br. 04/2006”.

5. REZIME PREPORUKA

101. U Nacrt zakona treba uneti sledeće izmene:

³⁶⁸ 1. Države članice mogu da uvedu ili da održavaju odredbe koje su povoljnije za zaštitu načela jednakog postupanja od onih koja su propisana u ovoj Direktivi. 2. Sprovodenje ove Direktive ni pod kakvim okolnostima ne može da bude dovoljan osnov za smanjenje nivoa zaštite radnika u oblastima u kojima se primenjuje, bez zadiranja u pravo država članica da reaguju na promene situacije time što će uvesti nove zakone, uredbe i administrativne propise koji se razlikuju od shodnih propisa koji su na snazi u trenutku notifikacije ove Direktive, pod uslovom da se u tome ispoštuju odredbe ove Direktive.

³⁶⁹ Vidi stav 64.

1. Član 1. treba preformulisati tako da glasi kao član 1. Direktive 2000/78/EK, s tim što svim osnovama koje se pominju u članu 3. Nacrta zakona treba dodati i rođenje, pol, političko ili drugo mišljenje i genetsko naslede (stav 33);
2. Član 2. treba da sadrži samo stav 4. s preuređenom uvodnom rečenicom i konkretnim ukazivanjem na naučno i sportsko, kulturno i umetničko stvaralaštvo (stavovi 35. i 36);
3. Član 3. treba preformulisati saglasno članu 2. Direktive 2000/78/EK, uz naslov „Pojam diskriminacije” (stav 37);
4. Definiciju diskriminacije u stavu 1. tačka 1. člana 4. treba brisati, dok zaštitu od viktimizacije u podstavu 1. tačka 6. treba proširiti da obuhvati i zaštitu svakog pojedinca koji nije učestvovao u podnošenju pritužbe zbog diskriminacije, ali se smatra da je on to učinio; sem toga, u istom članu takođe treba pomenuti još tri druga oblika postupanja koji se odnose na propust da se obezbedi razumno prilagođavanje i smeštaj za lica sa invaliditetom, pogrešnu predstavu o postojanju osnova za diskriminaciju navedenih u Nacrtau zakona i diskriminaciju povezivanjem (stavovi 38–42);
5. Posle člana 4. treba dodati novi član u kome će se utvrditi šta treba da se smatra težim oblikom diskriminacije (stavovi 43. i 44.);
6. Član 6. treba preformulisati (stav 46);
7. Član 7. treba preformulisati (stav 47);
8. Član 8. treba preformulisati (stav 51);
9. U članu 9. treba utvrditi da je IZG centralni i nezavisni organ za jednakost, podstavove 1.1, 1.2, 1.3, 1.6, 1.9 i 1.10 treba preformulisati, a stav 2. treba brisati (stavovi 52–59);
10. U članu 10. treba preformulisati podstav 1.2, u podstavu 1.4 treba bliže definisati prikupljanje podataka, treba uvesti novi podstav i brisati stavove 2. i 4. (stavovi 60–64);
11. Član 11. treba da se odnosi isključivo na pritužbe upućene IZG i sve postojeće odredbe treba da budu zamenjene trima novim stavovima (stavovi 65–69);
12. Član 12. treba da se bavi parničnim i upravnim sporovima i da se sastoji od potpuno novog stava 1. i predašnjih stavova 3. i 5. izvornog teksta člana 11. (stavovi 70–73);
13. Stavovi 1, 2. i 5. člana 13. treba da budu modifikovani, a stav 3. treba brisati (stavovi 74–78);
14. Stav 1, 2. i 4. člana 14. treba modifikovati, treba ubaciti novi stav 5, postojeći stav 5. treba razjasniti i on treba da postane stav 6, a treba dodati i novi stav 7, kojim će se utvrditi da se slučajevi diskriminacije rešavaju po hitnom postupku (stavovi 79–85).
15. Posle člana 14. treba dodati novi član kojim će se utvrditi postupak za pokretanje kolektivne tužbe (stavovi 86–87);
16. U stavu 1. člana 15. reč „činjenica“ treba zameniti rečju „dokaz“ (stav 88);
17. Postojećem članu 15. treba dodati treći stav da bi se isključila mogućnost primene na krivični i prekršajni postupak (stav 88);
18. Postojeći član 16. treba brisati (stav 89);
19. Član 17. treba zameniti potpuno novom odredbom (stavovi 90–92);
20. Posle člana 17. treba dodati novi član koji će se odnositi na poništavanje javnih ugovora i odredaba koje su u suprotnosti s načelom jednakog postupanja (stavovi 93–95);
21. Član 18. treba preformulisati da uzme u obzir član 27. Direktive 2006/54/EK (stav 96);
22. Član 19. treba zameniti potpuno novom odredbom (stavovi 97–98);
23. Član 20. treba razjasniti i možda brisati (stav 99);
24. U član 21. posle reči „sprovodenje“ treba dodati reči „kao i administrativno uputstvo (AU) br. 04/2006“ (stav 100).

6. ZAKLJUČAK

102. Ovaj nacrt zakona nesumnjivo sadrži gotovo sve evropske standarde za zaštitu načela jednakosti. Međutim, još uvek je potrebno obezbediti da on sadrži odredbe identične onima iz Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti u vezi s definicijom i oblicima diskriminacije.
103. Još je važnije to što postoji potreba da se unesu suštinske izmene u mehanizme kojima se primenjuju ti standardi i, posebno, kojima se obezbeđuje zadovoljenje povrede prava žrtava diskriminacije. Sve dok utvrđeni nedostaci ne budu ispravljeni, Nacrt zakona neće biti ništa više do deklarativni instrument. Kako zasad stoje stvari, Nacrt zakona ne pruža delotvoran i koherentan mehanizam potreban za rešavanje problema nejednakosti, što je isto tako i karakteristična odlika postojećeg zakona koji treba da bude zamenjen ovim nacrtom zakona.
104. Autor je pročitao mišljenja na Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti i na Zakon br. 03/L-195 o zaštitniku građana i na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-195 o zaštitniku građana iz jula 2013. i podržava zaključke i preporuke u njima.

PRILOG IV

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope pod nazivom

„Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu”

Prva misija za procenu³⁷⁰

17. jun - 5. jul 2013. godine

Raspored - Vreme i mesto održavanja sastanaka

Datum i vreme	Svrha	Mesto	Učesnici
Ponedeljak, 17. jun 2013.			
11.00-12.30	Sastanak sa Projektnim timom Saveta Evrope (SE)	SE (mala sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - gđa Remzije Istrefi, Službenik na projektu <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant
12.30-14.30	Pauza za ručak		
14.30-16.00	Interni sastanak	SE (mala sala za sastanke)	<u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Tim 2:</u> - gđa Jelena Besedić, konsultant
Utorak, 18. jun 2013.			
08.00-09.00	Sastanak sa programom za razvoj UN (UNDP) Kosovo	Kafe preko puta kancelarije UNDP	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik UNDP:</u>

³⁷⁰ Prva misija za procenu radi utvrđivanja predloga reforme kojom će se osnažiti vansudske institucije za ljudska prava na Kosovu organizovana je u okviru Zajedničkog projekta. Eksperti koji su u njoj učestvovali bili su g. Arben Hajrullahu, g. Bardhyl Hasanpapaj, gđa Gülcen Yeröz i gđa Natyra Avniu.

			- g. D. Christopher Decker, koordinator Programa
09.10-10.00	Sastanak sa Misijom privremene uprave UN na Kosovu (UNMIK)	SE (mala sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici UNMIK-a:</u> - gđa Almaz Zerihun, v.d. viši savetnik za ljudska prava - gđa Chiara Sponzilli, službenik zadužen za ljudska prava
10.10-11.00	Sastanak sa Kancelarijom Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR) Samostalna kancelarija na Kosovu	prostorije OHCHR	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>predstavnik OHCHR:</u> - gđa Theodora Krumova, službenik zadužen za ljudska prava
11.10-12.10	Sastanak sa predstavnicima dečjeg Fonda Ujedinjenih nacija (UNICEF) kancelarija na Kosovu	prostorije UNICEF	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici UNICEF:</u> - gđa Laila Omar Gad, načelnica kancelarije - g. Dren Rexha, službenik za pitanja socijalne politike - gđa Beate Dastel, stručnjak za nadzor i procenu
12.30-13.30	Pauza za ručak		
14.00-15.00	Sastanak sa predstavnicima Misije Organizacije za evropsku bezbednost i	prostorije OEBS	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u>

	saradnju (OEBS) na Kosovu		<ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>predstavnici OEBS:</u> - g. Hjortur Sverrisson, direktor Odeljenja za ljudska prava i zajednice - gđa Jasna Dobricik, šef odseka za ravnopravnost, sprečavanje diskriminacije i borbu protiv trgovine ljudima (ENA) - gđa Beata Ristowska, koordinator rada na terenu
15.15-16.15	Sastanak sa Visokim komesarom UN za izbeglice (UNHCR) Misija na Kosovu	prostorije UNHCR	<u>Projektni tim SE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici UNHCR:</u> <ul style="list-style-type: none"> -g. Luca Curci, viši službenik za pravnu zaštitu - gđa Merita Ahma, pomoćnik poverenika za pravnu zaštitu - gđa Fahrunnisa Akbatur, službenik za pravnu zaštitu
Sreda, 19. jun 2013.			
10.15-11.15	Sastanak sa Agencijom za statistiku Kosova (ASK)	Prostorije ASK	<u>Projektni tim SE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant <u>Predstavnik ASK:</u> <ul style="list-style-type: none"> - g. Bashkim Bellaqa, direktor odeljenja za socijalnu statistiku
11.30-12.30	Pauza za ručak		
13.00-14.00	Sastanak sa Kancelarijom za pitanja zajednica (KPZ) pri Kabinetu premijera (KPV)	Kancelarija KPZ, zgrada Vlade, VI sprat	<u>Tim 1:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik KPZ:</u> <ul style="list-style-type: none"> - g. Srđan Popović, direktor KPZ i viši savetnik premijera

15.30-16.30	Sastanak sa Konsultativnim savetom za zajednice pri Kabinetu predsednika	Kancelarija Skupštine S105	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik KSZ:</u> - g. Petar Miletić, bivši predsednik KSZ i sadašnji zamenik predsednika Skupštine i generalni sekretar političke stranke SLS
Četvrtak, 20. jun 2013.			
09.00-11.00	Sastanak Fokus grupe sa organizacijama građanskog društva (OGD)	SE (velika sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - gđa Remzije Istrefi, Službenik na projektu - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorsku politiku <u>Predstavnici OGD:</u> - gđa Raba Gjoshi, Inicijativa mladih za ljudska prava (IMLJP), izvršni direktor - gđa Fatmire Haliti, Kosovski centar za rehabilitaciju žrtava mučenja (KRCM), rukovodilac projekta, pravnik - gđa Vatra Abrashi, Savet za odbranu ljudskih prava i sloboda (SOLJPS), koordinator - g. Bekim Blakaj, Centar za humanitarno pravo (CHP), izvršni direktor
11.15-12.00	Sastanak sa Ministarstvom za evropske integracije	Prostorije MEI, kancelarija zamenika ministra	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta

	(MEI)		<ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskiju politiku <p><u>Predstavnici MEI:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Gezim Kasapoli, Zamenik ministra - g. Besnik Vasolli, tehnički koordinator za liberalizaciju viza
12.15-13.25	Pauza za ručak		
13.30-14.30	Sastanak sa Projektnim timom SE	SE (mala sala za sastanke)	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - gđa Remzije Istrefi, Službenik na projektu <p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Tim 1 i 2 koordinator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant
15.00-16.00	Sastanak sa Kancelarijom EU na Kosovu	Prostorije Kancelarije EU na Kosovu	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant <p><u>Tim 1 i 2 koordinator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <p><u>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskiju politiku - g. Samir Selimi, rukovodilac projektnog zadatka

			- g. Visar Bivolaku, savetnik za ljudska prava
16.30-17.30	Sastanak sa Institucijom zaštitnika građana Kosova (IZG)	Prostorije IZG	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant <p><u>Tim 1 i 2 koordinator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <p><u>Predstavnici IZG:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Sami Kurteshi, zaštitnik građana - gđa Shqipe Ibraj-Mala, prvi zamenik zaštitnika građana - gđa Arberita Kryeziu, pomoćnik zaštitnika građana
20.00-21.30	Radna večera	Restoran Hotela Sirijus, 8. sprat	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <p><u>Tim 1 i 2 koordinator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant
Petak, 21. jun 2013.			
09.00-10.00	Sastanak sa Ustavnim sudom Kosova (US)	Prostorije US	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Andrew Forde, zamenik šefa Kancelarije za zemlju - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <p><u>Tim 1 i 2 koordinator:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <p><u>Predstavnici US:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Arbëresha Raça Shala, generalni sekretar - g. Milot Vokshi, v.d. direktora finansijskog odeljenja - gđa Besarta Osmani, pomoćnik

10.15-11.00	Sastanak sa skupštinskim Odborom za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije Skupštine Kosova	Zgrada Skupštine Kosova, kancelarija br. 6	<p>Projektni tim SE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Andrew Forde, zamenik šefa Kancelarije za zemlju - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p>Tim 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p>Tim 1 i 2 koordinator:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <p>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskiju politiku <p>Predstavnik Komisije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Suzan Novobrdali, Predsednica
11.15-12.15	Sastanak sa Ministarstvom javne uprave (MJU)	MJU, Kabinet ministara, V sprat	<p>Projektni tim SE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Andrew Forde, zamenik šefa Kancelarije za zemlju - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p>Tim 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p>Tim 1 i 2 koordinator:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <p>EU Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskiju politiku <p>Predstavnici MJU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Fitim Sadiku, generalni sekretar - g. Fatos Mustafa, direktor Odeljenja za upravljanje reformom javne uprave

12.30-13.25	Radni ručak	Amelie	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Andrew Forde, zamenik šefa Kancelarije za zemlju - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - gđa Remzije Istrefi, službenik na projektu <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u> - g. Jeremy McBride, konsultant
13.30-14.30	Sastanak sa Ministarstvom za lokalnu upravu (MLU)	MLU, zgrada Rilindja, X sprat	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u> - g. Jeremy McBride, konsultant <u>Predstavnici MLU:</u> - g. Blerim Hasani, šef Kabineta stalnog sekretara - gđa Faketa Kuka, načelnik Odeljenja za unapređenje ljudskih prava u opštinama - g. Xhevrat Tafa, načelnik Odeljenja za nadzor opština
14.35-16.00	Sastanak sa Pravnom službom (PS) pri KPV	PK, zgrada Vlade, V sprat	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u>

			<ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <u>EU Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskou politiku <u>Predstavnik PS:</u> - g. Besim M. Kajtazi, Direktor PK
15.30-16.30	Sastanak sa Kancelarijom za strateški razvoj (KSR) pri KPV	KSR, zgrada Vlade, V sprat	<u>Projektni tim SE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <u>EU Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskou politiku <u>Predstavnik KSR:</u> - g. Ruzhdi Halili, Direktor KSR
16.35-17.30	Sastanak sa Kancelarijom za dobro upravljanje (KDU) pri KPV	KDU, Zgrada Vlade, VI sprat	<u>Projektni tim SE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u> <ul style="list-style-type: none"> - g. Jeremy McBride, konsultant <u>EU Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskou politiku <u>Predstavnik KDU:</u> - g. Habit Hajredini, Direktor KDU
17.45-18.30	Interni sastanak - Osnovi obrisi izveštaja - Struktura nedeljnog izveštavanja	SE (mala prostorija za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz,

			konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Tim 1 i 2 koordinator:</u> - g. Jeremy McBride, konsultant
Ponedeljak, 24. jun 2013.			
09.00-12.00	Interni sastanak - planiranje druge nedelje: izrada parcijalno strukturisanih pitanja za jedinice za ljudska prava u ministarstvima (JLJP), dovršavanje plana rada i sastanaka - planiranje treće nedelje: podela poslova, izrada plana rada i sastanaka	SE (mala sala za sastanke)	<u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant
12.15-13.25	Pauza za ručak		
13.30-14.45	Sastanak sa JLJP pri MLU	Prostorije MLU	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, prevodilac <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici MLU:</u> - gđa Faketa Kuka, načelnik Odeljenja za unapređenje ljudskih prava u opština - g. Shkelzen Gashi, službenik zadužen za ljudska prava
Utorak, 25. jun 2013.			
09.00-10.00	Sastanak sa JLJP pri MEI	SE (mala sala za sastanke)	<u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avniu, konsultant <u>Predstavnik MEI:</u> - g. Besnik Vasolli, tehnički koordinator za liberalizaciju

			viza
10.30-11.30	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja (MPŠRR)	Prostorije MPŠRR	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnik MPŠRR:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Sherife Sekiraca, poverenik za jednake prilike i prava dece
12.00-13.00	Pauza za ručak		
13.30-14.30	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu finansija (MF)	SE (mala sala za sastanke)	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnici MF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Xhevhat Shabani, koordinator JLJP - gđa Minire Qyqalla, Poverenik JLJP - gđa Hasime Bardhi, Poverenik JLJP
15.00-16.00	Sastanak sa koordinatorom JLJP Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ)	Prostorije MRSZ	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnik MRSZ:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Ferinaze Isufi, službenik za rodnu ravnopravnost i jednake prilike
15.00 – 16.00	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu zdravlja (MZ)	Prostorije MZ	<p><u>Tim 1a:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <p><u>Predstavnik MZ:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Sanie Kiçmari, koordinator JLJP
Sreda, 26. jun 2013.			
09.00-10.00	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu za	MŽSPP, zgrada Rilindja, XIV sprat	<u>Tim 1a:</u>
			- g. Arben Hajrullahu,

	životnu sredinu i prostorno planiranje (MŽSPP)		konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici MŽSPP:</u> - gđa Shpresa Sheremeti, koordinator JLJP - gđa Sevim Berveniku, poverenik za borbu protiv diskriminacije
10.30-11.30	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu za zajednice i povratak (MZP)	Prostorije MZP, Fushë Kosovë/ Kosovo Polje	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici MZP:</u> - gđa Egđaal Misini, poverenik za prava dece, lica sa invaliditetom i borbu protiv trgovine ljudima - gđa Liljana Perić, poverenik za prava manjina, povratnika i borbu protiv korupcije - gđa Besa Qirezi, službenik za rodnu ravnopravnost - gđa Shkurte Pllana, službenik za ljudska prava
	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu za infrastrukturu (MI)	Prostorije MI	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik MI:</u> - g. Mirdit Emini, koordinator JLJP
12:00-13:00	Pauza za ručak		
13:30-14:30	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu kulture, omladine i sporta (MKOS)	Prostorije MKOS	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik MKOS:</u> - gđa Fatmire Sahiti, koordinator JLJP
	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu za kosovske bezbednosne snage (MKBS)	SE (mala sala za sastanke)	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant

			<u>Predstavnik MKBS:</u> - gđa Halime Morina-Lupči, koordinator JLJP
15.00-16.00	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu za ekonomski razvoj (MER)	Prostorije MER (zgrada Toskana)	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avniu, konsultant <u>Predstavnik MER:</u> - gđa Arbërore Bërnica, koordinator JLJP - Poverenik za prava zajednica; - Službenik za rodnu ravnopravnost.
	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu dijaspore (MD)	Prostorije MD	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik MD:</u> - gđa Elmas Shufta, Službenik za rodnu ravnopravnost i ljudska prava
Četvrtak, 27. jun 2013.			
09.20-10.45	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu javne uprave (MJU)	SE (mala sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik MJU:</u> - g. Armend Rugova, koordinator JLJP
10.15-11.15	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP)	SE (velika prostorija za sastanke)	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici MUP:</u> - g. Ismail Musa, koordinator JLJP - gđa Rezan Zborca, Poverenik za zajednice
11.30-12.00	Interni sastanak	SE (mala prostorija za	<u>Tim 1:</u>

	- Razmena informacija o sastancima tokom druge nedelje	sastanke)	- gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant
12.10-13.45	Radni ručak	Restoran Fresco	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta - gđa Remzije Istrefi, Službenik na projektu <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>Međunarodni viši pravni savetnik:</u> - g. Ronald Hooghegđatra, Ustavni sud
15.00-16.00	Sastanak sa JLJP pri Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT)	Prostorije MONT, II sprat	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik MONT:</u> - gđa Merita Jonuzi, koordinator JLJP
16.15-18.00	Sastanak sa kancelarijom EU na Kosovu	SE (mala sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - gđa Tea Jaliashvili, rukovodilac projekta <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorsku politiku
Petak, 28. jun 2013.			
09.00-10.00	Sastanak sa Konsultativnim	Prostorije KSZ	<u>Tim 1:</u> - g. Arben Hajrullahu,

	savetom za zajednice (KSZ) pri Kabinetu predsednika		konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici KSZ:</u> - g. Selim Selimi, v.d. Predsednik KSZ - gđa Nafije Gash, sekretar KSZ - g. Avni Gashi, pravni savetnik
10.30-11.30	Interni sastanak - Izrada pitanja za treću nedelju polustrukturisanih sastanaka (opštinske JLJP, regionalne kancelarije IZG i OGD)	SE (mala prostorija za sastanke)	<u>Tim 1:</u> - g. Arben Hadrullahu, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant
Ponedeljak, 1. jul 2013.			
Tim 1a: Arben Hadrullahu i Natyra Avniu (Poseta Gjilanu/Gnjilane)			
09.30-10.45	Sastanak sa predsednikom opštine Gjilana/Gnjilane	Kancelarija predsednika opštine	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hadrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - g. Qemajl Mustafa, predsednik opštine
11.00-12.00	Sastanak sa koordinatorom opštinske jedinice za ljudska prava (JLJP)	Kancelarija koordinatora JLJP	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hadrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik opštine:</u> - g. Fazli Abdullahu, koordinator JLJP
12.00-13.30	Pauza za ručak		
14.00-15.00	Sastanak sa predstavnicima Institucije zaštitnika građana na Kosovu (IZG) - Regionalne kancelarije u Gjilanu/Gnjilane	Regionalna kancelarija IZG Gjilane/Gnjilane	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hadrullahu, konsultant - gđa Natyra Avniu, konsultant <u>Predstavnik IZG:</u> - g. Kadrush Syla, pravni savetnik
15.30-17.00	Sastanak sa predstavnicima organizacija građanskog društva (OGD) u regionu Gjilan/Gnjilane	Misija OEBS na Kosovu, Regionalni centar u Gjilanu/Gnjilane, sala za konferencije	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hadrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici OGD:</u> - gđa Besime Tusha, izvršni

			<p style="text-align: right;">direktor - Pokret Mreža za mir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nebojša Sibić, Predsednik CDKS/KPAN - Shyrehte Stublla, Organizacija Liria - Imrane Ramadani, Organizacija Liria
Tim 1b: Gulcan Yeroz i Bardhyl Hasanpapaj (poseta Prizrenu)			
09.30-09.50	Sastanak sa predsednikom opštine Prizren	Opštinska zgrada Bela kuća, kancelarija predsednika opštine	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnici Opštine:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Ramadan Muja, predsednik opštine - gđa Mybexhele Zhuri, koordinator JLJP
09.55-11.00	Sastanak sa koordinatorom JLJP	Opštinska zgrada Bela kuća, Odbor za politiku i finansije, sala za sastanke	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnik:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Mybexhele Zhuri, koordinator JLJP
12.00-13.30	Radni ručak sa zaposlenima u Regionalnoj kancelariji OEBS	Vila 100, grad Prizren	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <p><u>Predstavnici OEBS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Sehida Miftari, Tim za zajednice - g. Umit Aynaci, Tim za zajednice - gđa Georgia Tasiopoulou, Opštinski tim
14.00-15.00	Sastanak sa predstavnicima regionalne kancelarije IZG u Prizrenu	Regionalna kancelarija IZG u Prizrenu	<p><u>Projektni tim SE:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p><u>Tim 1b:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant

			<ul style="list-style-type: none"> - g. Bardhyll Hasani-Papaj, konsultant <p>Predstavnik IZG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Fitneta Mala, pravni savetnik
15.30-17.00	Sastanak sa predstavnicima OGD u regionu Prizrena	Misija OEBS na Kosovu, Regionalna kancelarija u Prizrenu, sala za sastanke	<p>Projektni tim SE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <p>Tim 1b:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyll Hasani-Papaj, konsultant <p>Predstavnici OGD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Krenare Hajradini, SH.F.SH - gđa Drita Vukshinaj, "FFAK" - gđa Shpresa Siqera, "Shtjefen Gjecovi" - g. Shaip Kryeziu, HANDIKOS - g. Isak Meta, Bošnjački Savjet Kosova - g. Amil Kaplani, "OAL" - gđa Sanela Lutvic, "Equality" (Jednakost) - g. Lavdim Bajraktari, "Civil Rights Program Kosovo" (Program građanskih prava na Kosovu) - g. Nexhip Mevecshe, "Durmish Aslano" - g. Refik Kasi, "ICEC" <p>Predstavnici OEBS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Sehida Miftari, Tim za zajednice - g. Umit Aynaci, Tim za zajednice - gđa Georgia Tasiopoulou, Opštinski tim

Utorak, 2. jul 2013.

Tim 1a: Arben Hajrullahu i Natyra Avniu (Poseta Pejë/Pecë)

09.30-10.00	Sastanak sa predsednikom opštine Pejë/Pec	Kancelarija predsednika opštine	<p>Tim 1a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <p>Predstavnik Opštine:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Ali Berisha, Predsednik opštine
10.00-11.30	Sastanak sa koordinatorom JLJP	Kancelarija koordinatora JLJP	<p>Tim 1a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu,

			konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - gđa Sebahate Qorkadiu, koordinator JLJP
12.00-13.00	Pauza za ručak		
13.30-14.30	Sastanak sa predstavnicima Regionalne kancelarije IZG u Pejë/Peć	Regionalna kancelarija IZG Pejë/Peć	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik IZG:</u> - gđa Naile Alaj, Poverenik za pravna pitanja
15.30-17.00	Sastanak sa predstavnicima OGD u regionu Pejë/Peć	Misija OEBS na Kosovu, Regionalni centar Pejë/Peć, Sala za sastanke	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik OGD :</u> - g. Sahit Kandić, "OAZA"
Tim 1b: Gulcan Yeroz i Bardhyll Hasanpapaj (Poseta Gračanici/Graçanicë)			
09.45-10.15	Sastanak sa predsednikom opštine Gračanica/Graçanicë	Kancelarija Predsednika opštine	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - g. Bojan Stojanović, predsednik opštine
10.20-11.30	Sastanak sa poverenikom za zajednice i JLJP	Opštinski restoran	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici opštine:</u> - g. Edi Ibrahim, Poverenik za zajednice JLJP
12.00-13.30	Radni ručak sa zaposlenima u Regionalnoj kancelariji OEBS Pristinë/Priština	Restoran 'Ciao', Čaglavica/Cagllavicë	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici OEBS:</u> - gđa Elibetta Iberni, Tim za zajednice

			- g. Neil Tobin, načelnica kancelarije i viši poverenik zadužen za ljudska prava
13.45-14.45	Sastanak sa predstavnicima Regionalne kancelarije IZG u Gračanici/Gračanicë	Regionalna kancelarija IZG Gračanica/Gračanicë	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici IZG:</u> - gđa Aleksandra Dimitrijević, Pravnik - g. Bogoljub Staletović, zamenik zaštitnika građana
15.30-17.00	Sastanak sa predstavnicima OGD u Gračanici/Gračanicë	Misija OEBS na Kosovu, Regionalna kancelarija u Pristinë/Priština, Sala za konferencije	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici OGD:</u> - g. Nenad Maksimović, "Centar za mir i toleranciju"

Sreda, 3. jul 2013.**Tim 1a: Arben Hajrullahu i Natyra Avniu (Poseta Mitrovicë/Mitrovica)**

10.30-11.00	Sastanak sa zamenikom predsednika opštine Mitrovicë/Mitrovica	Kancelarija zamenika predsednika opštine	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - g. Riza Haziri, zamenik Predsednika opštine
11.00-12.00	Sastanak sa koordinatorom JLJP	Kancelarija koordinatora JLJP	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici Opštine:</u> - g. Fitim Rama, koordinator JLJP - g. Enes Kočapor, poverenik za zajednice
12.00-13.00	Pauza za ručak		
13.30-14.30	Sastanak sa predstavnicima Regionalne kancelarije IZG Mitrovicë/Mitrovica	Regionalna kancelarija IZG Južna Mitrovicë/Mitrovica	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici IZG:</u>

			- g. Arber Berisha, pravni savetnik - gđa Makfire Krasniqi, pravni savetnik
15.30-17.00	Sastanak sa predstavnicima OGD u Mitrovicë/Mitrovica	Misija OEBS na Kosovu, Regionalni centar Mitrovicë/Mitrovica, Sala za konferencije	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnici OGD:</u> - gđa Hilminjeta Apuk, izvršni direktor organizacije Mali Ijudi Kosova - gđa Vetone Veliu, Udrženje žena Mitrovice
Tim 1b: Gulcan Yeroz (Poseta Pristinë/Priština i Fushë Kosovë/Kosovo Polje)			
09.45-10.00	Sastanak sa koordinatorom JLJP	Opštinska zgrada Bela kuća, Odbor za politiku i finansije, prostorija za sastanke	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - gđa Pretime Preniqi, koordinator JLJP
10.00-10.45	Sastanak sa zamenikom predsednika opštine Pristinë/Priština	Kancelarija zamenika predsednika opštine	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - g. Abdullah Hoti, Zamenik Predsednika opštine
12.00-13.30	Pauza za ručak		
14.00-15.00	Sastanak sa predstavnicima Opštine Fushe Kosovë/Kosovo Polje	Kancelarija predsednika opštine	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>Predstavnici Opštine:</u> - g. Burim Berisha, predsednik opštine - g. Afrim Krasniqi, direktor opšte uprave - gđa Nurije Fazliu, poverenik za evropske integracije - g. Hasan Gjyrevcı, načelnik personalnog odeljenja
16.00-17.00	Radni sastanak sa OEBS o Nacrtu zakona o zaštiti od diskriminacije	Prostorije OEBS	<u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant <u>Predstavnik OEBS:</u>

			- gđa Jasna Dobričik, načelnik Odseka za ravnopravnost, zaštitu od diskriminacije i borbu protiv trgovine ljudima (ENA)
Četvrtak, 4. jul 2013.			
Tim 1a: Arben Hajrullahu i Natyra Avniu (<i>Poseta Ferizaj/Uroševcu</i>)			
14.00-15.00	Sastanak sa koordinatorom JLJP	Kancelarija koordinatora JLJP	<u>Tim 1a:</u> - g. Arben Hajrullahu, konsultant - gđa Natyra Avdiu, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - gđa Vjollca Krasniqi, koordinator JLJP
Tim 1b: Gulcan Yeroz i Bardhyl Hasanpapaj (<i>Poseta Obiliq/Obiliću</i>)			
09.55-11.00	Sastanak sa zaposlenima u JLJP	Kancelarija JLJP	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnici Opštine:</u> - g. Nazmi Restelica, koordinator JLJP - gđa Jasmina Radanović, poverenik za pitanja zajednice - gđa Ganimete Aliu, opštinski službenik za rodnu ravnopravnost
10.00-10.45	Sastanak sa predsednikom opštine Opštine Obiliq/Obilić	Kancelarija predsednika opštine	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Rrahim Sylejmani, pomoćnik za jezička pitanja <u>Tim 1b:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Bardhyl Hasanpapaj, konsultant <u>Predstavnik Opštine:</u> - g. Mehmet Krasniqi, predsednik opštine
Petak, 5. jul 2013.			
09.30-11.30	Interni sastanak - Razmena zaključaka sa sastanaka - Aktivna diskusija o putevima napretka i predlogu reforme	SE (mala sala za sastanke)	<u>Projektni tim SE:</u> - g. Andrew Forde, Zamenik šefa Knacelarije za zemlju - gđa Remzije Istrefi, službenik na projektu <u>Tim 1:</u> - gđa Gülcen Yeröz, konsultant - g. Arben Hajrullahu, konsultant

			<ul style="list-style-type: none"> - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsulant - gđa Natyra Avdiu, konsulant <p><u>Kancelarija EU na Kosovu i Specijalni predstavnik EU:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - g. Patrick Schmelzer, poverenik za sektorskou politiku
11.45-12.30	<p>Interni sastanak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utvrđivanje internih rokova, raspodela radnih zadataka itd. 	SE (mala prostorija za sastanke)	<p><u>Tim 1:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gđa Gülcen Yeröz, konsulant - g. Arben Hajrullahu, konsulant - g. Bardhyll Hasanpapaj, konsulant - gđa Natyra Avdiu, konsulant

PRILOG V

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope pod naslovom

„Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu“

Druga misija za procenu³⁷¹

22-26. jul 2013. godine

Dnevni red

Ponedeljak, 22. jul		Mesto	Učesnici
10:00 -11:00	Sastanak sa Projektnim timom	SE mala sala za sastanke	Projektni tim/konsultanti
11:00 – 12:30	Interni sastanak eksperata	SE, mala sala za sastanke	g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
12:30 – 13:30	Radni ručak sa zamenikom šefa kancelarije Saveta Evrope u Prištini		g. Andrew Forde g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
14:00–15:15	Sastanak sa Institucijom zaštitnika građana na Kosovu (IZG)	Prostorije kancelarije IZG	g. Sami Kurteshi, zaštitnik građana g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
15:30 – 16:30	Sastanak sa predstavnicima Kancelarije EU	SE, mala sala za sastanke	gđa Karin Margđaoler, politički savetnik za pitanja vladavine prava; g. Visar Bivolaku službenik zadužen za

³⁷¹ Druga misija za procenu, u cilju iznošenja pravne ekspertize na tri Nacrta zakona o zaštiti od diskriminacije, o rodnj ravnopravnosti i zaštitniku građana sprovedena je u okviru zajedničkog projekta. Eksperti učesnici su gđa Jelena Besedić, g.. Jeremy McBride, g. Dejan Palić, g.. Jørgen Steen Sørensen i g.. George Tugushi.

			Ijudska prava g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
16:30 - 18:00	Interni sastanak konsultanata	SE, mala sala za sastanke	g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
Utorak, 23. jul			
10:00 -11:00	Sastanak sa Pravnom službom pri Kabinetu premijera	PS Zgrada Vlade	g. Besim Kajtazi, šef PS g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
11:00-12:30	Sastanak sa Agencijom za rodnu ravnopravnost (ARR)	ARR Zgrada Vlade	gđa Edona Hajarullahu, Direktor ARR gđa Jelena Besedić; g. Bardhyl Hasanpapaj.
11:00 –12:30	Sastanak sa Kancelarijom za dobro upravljanje (KDU)	KDU Zgrada Vlade	g. Habit Hajredini, šef KDU g. Jeremy McBride; g. George Tugushi; g. Jørgen Steen Sørensen; g. Dejan Palić; gđa Natyra Avdiu.
12:30 – 13:30	Ručak		
14:00-15:00	Sastanak sa Ministarstvom javne uprave (MJU)	Prostorije MJU Zgrada Rilindja	g. Fatos Mustafa, direktor reforme javne uprave; g. Armend Rugova, koordinator JLJP g. Jeremy McBride;

			g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
15:30 – 16:30	Sastanak sa Ministarstvom za evropske integracije (MEI)	SE, mala prostorija za sastanke	g. Besnik Vasolli, tehnički koordinator za liberalizaciju viza g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
16:30- 17:30	Sastanak sa Odborom za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije	Zgrada Skupštine, kancelarija S006	gđa Suzan Novobrdali, predsednik Odbora g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
Sreda 24. Jul			
10:00 -11:00	Sastanak sa Ministarstvom za lokalnu upravu (MLU) Sastanak nije održan zbog toga što zaposleni u MLU nisu mogli da se sastanu sa ekspertima	Prostorije MLU, zgrada Rilindja	g. Agron Maxhuni, šef Pravne službe; gđa Fakete Kukaj , šef Odseka za ljudska prava g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
12:00 – 13:00	Ručak		
13:00 – 17:30	Multilateralni tehnički radni sastanak sa međunarodnom zajednicom; teme za diskusiju: usklađivanje sistema, način na koji se zakoni odnose jedan prema drugome i ukupna	Hotel Sirius	Predstavnici SE, Kancelarije EU u Prištini, EULEX, OHCHR, OEBS, UNDP, UNHCR, UNICEF, UNMIK, UN Women.

	arhitektura ljudskih prava na Kosovu*; Zakon o zaštitniku građana		
Četvrtak 25. Jul			
10:00 – 12:45	Multilateralni proces ekspertske konsultacije s međunarodnom zajednicom; teme za diskusiju: Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije	Hotel Sirius	Predstavnici SE, Kancelarije EU u Prištini, EULEX, OHCHR, OEBS, UNDP, UNHCR, UNICEF, UNMIK, UN Women.
12:45 – 13:45	Ručak		
13:45 – 17:30	Multilaterani proces ekspertske konsultacije s međunarodnom zajednicom; teme za diskusiju: Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti	Hotel Sirius	Predstavnici SE, Kancelarije EU u Prištini, EULEX, OHCHR, OEBS, UNDP, UNHCR, UNICEF, UNMIK, UN Women.
Petak , 26. Jul			
10:00-11:00	Razmena informacija sa Institucijom zaštitnika građana na Kosovu	Prostorije IZG	g. Sami Kurteshi, zaštitnik građana g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyll Hasanalpaj;
11:15–12:30	Multilateralni sastanak sa NVO	SE, mala sala za sastanke	Inicijativa mladih za ljudska prava, gđa Raba Gjoshi; ECMI, g. Adrian Zeqiri (nije mogao da dođe) CDHRF, g. Behxhet Shala; KRCT, g. Alban Muriqi; CRPK, g. Hilmi Jashari (nije mogao da dođe) Fond za humanitarno pravo, g. Betim Zllanoga; Kosovska ženska mreža (nisu mogli da dođu); Udruženje pravnika Norma; Kosovski centar za rodne studije (nisu mogli da dođu); g. Jeremy McBride;

			g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
12:30 – 13:30	Ručak		
14:00 – 15:30	Razmena informacija sa KPV, KDU i MIE	SE, mala sala za sastanke	g. Besim Kajtazi, šef PK g. Habit Hajredini, šef KDU g. Besnik Vasolli, tehnički koordinator za liberalizaciju viza g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
15:30 – 16:30	Razmena informacija sa Odborom za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije	(treba da bude potvrđeno)	gđa Suzan Novobrdali, predsednik Komisije g. Jeremy McBride; g. Dejan Palić; g. George Tugushi; gđa Jelena Besedić; g. Jørgen Steen Sørensen; gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj;
17:00 – 18:00	Interni završni sastanak	SE, mala sala za sastanke	Projektni tim i konsultanti

* Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom 1244. Saveta bezbednosti UN i Mišljenjem MSP o deklaraciji nezavisnosti Kosova

PRILOG VI

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope**Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu***

Okrugli sto o predlozima reforme radi jačanja vansudskih institucija za ljudska prava na Kosovu
i o zakonskoj ekspertizi na nacrte zakona iz oblasti ljudskih prava

4. oktobar 2013. godine

Hotel Sirius, Priština

Dnevni red

4. oktobar 2013.	
9.15 – 9.30	Registracija učesnika
9.30 – 9.45	Otvaranje i pozdravne reči: g. Tim Cartwright, šef Kancelarije Saveta Evrope u Prištini; g/gđa ..., Kancelarija EU i Specijalni predstavnik EU
9.45– 11.15	Plenarno zasedanje - Predlozi reforme, harmonizacija sistema, način na koji se zakoni odnose jedan prema drugome i ukupna arhitektura ljudskih prava na Kosovu. Moderator – g. Jeremy McBride, (komoderator - Tim 1).
11.15 – 11.30	Pauza za kafu
11.30 – 12.45	Plenarno zasedanje - Mišljenje na sadašnji Zakon o zaštitniku građana i Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L – 195 o zaštitniku građana. Moderatori - g. George Tugushi; g. Jørgen Steen Sørensen; (ko-moderatori gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj).
12.45 – 13.45	Pauza za ručak
13.45 – 15.00	Plenarno zasedanje – Mišljenje na Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije. Moderatori – g. Dejan Palić; g. Jeremy McBride (komoderatori gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj)
15.00 – 15:15	Pauza za kafu
15.15 – 16:30	Plenarno zasedanje – Mišljenje na Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti. Moderatori – gđa Jelena Basedić; g. Jeremy McBride (komoderatori gđa Natyra Avdiu; g. Bardhyl Hasanpapaj)
16:30- 17:00	Zaključni komentari i putevi daljeg napretka; ko će šta da radi?

* Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je s Rezolucijom 1244. Saveta bezbednosti UN i Mišljenjem MSP o deklaraciji nezavisnosti Kosova.